

Hochdorf, den 30. Juni 2022

An das
Schweizerische Bundesgericht
29, Avenue du Tribunal fédéral
1000 Lausanne 14

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil 7H 21 4 der 4. Abteilung des Kantonsgericht Luzern vom 16. Mai 2022

Sehr geehrte Bundesrichterinnen und Bundesrichter, sehr geehrte Damen und Herren

1. Mit dem vorliegenden Schreiben möchte ich eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einreichen gegen das Urteil 7H 21 4 der 4. Abteilung des Kantonsgericht Luzern vom 16. Mai 2022, das ich Ihnen in der Beilage zustelle (Beilage 1).
2. Ich habe das Urteil am 31. Mai 2022 erhalten. Die dreissigtägige Beschwerdefrist läuft somit bis am 30. Juni 2022. Die vorliegende Eingabe erfolgt somit innerhalb der Beschwerdefrist.
3. Ich bitte Sie, sämtliche Unterlagen des Verfahrens bei der Vorinstanz einzuholen und in das Verfahren zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde einzubeziehen.

Vorgeschichte

4. Am 8. August 2019 wurde der Gemeinde Hochdorf die Gemeindeinitiative "Hochdorf heizt erneuerbar – ab 2030 erst recht" zur Vorprüfung eingereicht. Mit Beschluss vom 14. August 2019 hat der Gemeinderat von Hochdorf den entsprechenden Unterschriftenbogen formell für gültig erklärt. Am 22. Oktober 2019 hat das Initiativkomitee bei der Gemeinde den letzten Teil der unterzeichneten Unterschriftenbogen eingereicht. Am 30. Oktober 2019 hat der Gemeinderat festgestellt, dass die Initiative die erforderliche Mindestzahl von 500 gültigen Unterschriften überschritten hatte und somit die Initiative formell zustande gekommen war. Am 26. März 2020 fällte der Gemeinderat den Beschluss, die Initiative materiell für ungültig zu erklären. Dagegen reichte das Initiativkomitee vertreten durch R. B. sowie R. B. als Einzelperson am 11. Mai 2020 beim Regierungsrat

Stimmrechtsbeschwerde ein. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2020 teilte der Regierungsrat den Beschwerdeführenden mit, dass ihre Beschwerde abgewiesen wird. Dagegen erhoben das Initiativkomitee und R. B. als Einzelperson am 4. Januar 2021 innert der Beschwerdefrist Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht Luzern. Dieses wies die Beschwerde mit dem oben erwähnten Urteil ab. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen dieses Urteil.

Zur Beschwerdelegitimation

5. Mit seinem Urteil hat das Kantonsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen. Ich bin dadurch formell beschwert. Als Unterzeichner der Gemeindeinitiative, um deren Beurteilung es geht, sowie als Mitglied des Initiativkomitees bin ich vom Entscheid besonders berührt und habe ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung des Entscheids. Am Verfahren vor der Vorinstanz habe ich teilgenommen. Ausserdem bin ich in der Gemeinde Hochdorf stimmberechtigt, in welcher die zu beurteilende Gemeindeinitiative eingereicht wurde.
6. Damit bin ich gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG sowie gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt.

Verletzung des Initiativrechts

Allgemein

7. Stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde Hochdorf haben 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.“ Im folgenden wird dargelegt, dass das Kantonsgericht die Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats und den zu Grunde liegenden Entscheid des Gemeinderats, mit denen diese das Volksbegehren für ungültig erklärt haben, zu Unrecht abgewiesen hat und damit alle drei erwähnten Institutionen das Initiativrecht verletzt haben.

Zu Unrecht behauptete Inkompatibilität mit der Besitzstands- bzw. der Bestandesgarantie

8. Die Initiative "Hochdorf heizt erneuerbar – ab 2030 erst recht" verlangt, dass sichergestellt wird, dass in bestimmten Gebieten der Gemeinde Hochdorf ab 2030 alle Heizungssysteme ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhen. Das Kantonsgericht hat die Gültigkeit in Bezug auf verschiedene geprüfte Punkte bejaht und frühere von Gemeinderat und Regierungsrat vorgebrachte Gründe für eine angebliche Ungültigkeit grösstenteils zurückgewiesen; nicht bejaht hat das Kantonsgericht die Gültigkeit der Initiative in Bezug auf die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Eigentums- bzw. die daraus abgeleitete Bestandes- und Besitzstandsgarantie.
9. Laut Bundesgericht besagt das Verhältnismässigkeitsprinzip bei Grundrechtseinschränkungen, «dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein

muss und dem Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar ist» (Bundesgerichtsurteil 1C_673/2013, Erwägung 6.1).

10. Laut dem Kantonsgericht ist der Eingriff in die Eigentumsgarantie geeignet und erforderlich, um zur Zielerreichung im Bereich Klimaschutz beizutragen; es ist lediglich ein Grund verblieben, der aus Sicht des Kantonsgerichts zur Ungültigkeit der Initiative führt: der Eingriff in die Eigentumsgarantie sei für die betroffenen Grundeigentümer nicht zumutbar. Zur Diskussion steht somit einzig die Zumutbarkeit beziehungsweise die damit gemeinte Verhältnismässigkeit im engeren Sinn. Die vorliegende Beschwerde zielt auf eine Überprüfung durch das Bundesgericht der diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Kantonsgerichts.
11. Das Kantonsgericht schreibt in seinem Urteil, dass selbst ein derart gewichtiges öffentliches Interesse wie der Klimaschutz einen Eingriff in die Eigentumsgarantie, wie mit der Initiative gefordert, nicht zu rechtfertigen vermöge (Ziffer 9.6.4, erster Abschnitt).
12. Diese Interessenabwägung ist offensichtlich fehlerhaft, wie im folgenden dargelegt wird.

Klar zu wenig stark gewichtetes Interesse an Klimaschutz

13. Wie das Kantonsgericht selbst schreibt, dienen Massnahmen zur Reduktion des CO₂-Ausstosses dem Schutz von Leben und Gesundheit. Bei Nichteinhaltung des 1.5 °C Klimaschutzziels drohen zudem Hunderte von Millionen Menschen durch ein Steigen des Meeresspiegels ihre Lebensgrundlagen zu verlieren. Auf der anderen Seite wäre laut dem Kantonsgericht ein nicht unbeachtlicher Teil der Grundeigentümer aufgrund der Regelung mit Mehrkosten konfrontiert, die sie in erheblicher Weise treffen würden. Es ist nun allerdings ein offensichtliches Missverhältnis, wenn das Kantonsgericht annimmt, dass die Interessen der Grundeigentümer so stark berührt wären, dass eine Verpflichtung zur Umstellung auf Heizungssysteme mit erneuerbarem Energieträger ab 2030 nicht erlaubt sei. Das Kantonsgericht hat das Interesse auf Schutz von Leben und Gesundheit sowie das Interesse von Grundeigentümern, dass ihr Haus nicht durch den steigenden Meeresspiegel zerstört wird, deutlich zuwenig gewichtet. Das Interesse der Grundeigentümer, die mit der geforderten Regelung keine fossilen Energieträger fürs Heizen mehr verwenden können ab 2030, wurde demgegenüber deutlich übergewichtet. Eine Umstellung auf erneuerbare Energien ist erforderlich, um Leben und Gesundheit von Menschen sowie Lebensgrundlagen von Menschen zu retten. Dieses Interesse überwiegt klar. Es kann nicht sein, dass das Kantonsgericht es als illegal definiert, das Leben, die Gesundheit sowie die Lebensgrundlagen von Menschen zu retten, selbst wenn dies Mehrkosten für Gebäudeeigentümer verursacht. In der Interessenabwägung des Kantonsgericht gibt es ein offensichtliches Missverhältnis, die diese geradezu willkürlich macht.
14. Das Kantonsgericht hat zudem den Grundsatz "in dubio pro populo" falsch angewendet. Es erwähnt diesen Grundsatz in Erwägung 5.4 und 9.7; dabei stützt es sich allerdings allein auf die Annahme, dass eine grosse Zahl an Personen, von der Regelung rechtswidrig in ihrer Eigentumsgarantie betroffen wären. Wie das Bundesgericht in seiner Entscheidung BGE 144 I 193, E. 7.3.1, schreibt, ist eine Initiative nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt. Um eine Initiative für ungültig zu erklären, ist es somit erforderlich, dass die Initiative klarerweise unzulässig ist. Es ist nun allerdings offensichtlich falsch zu behaupten, dass es klarerweise unzulässig wäre, das Leben und die Gesundheit von Menschen zu retten sowie die Lebensgrundlagen von Menschen zu schützen,

insbesondere auch das das Bestehen ihrer Häuser, die durch den steigenden Meeresspiegel bedroht werden, wenn dies gewisse Kosten verursacht für Grundeigentümer, die noch über eine Heizung mit nicht erneuerbarem Energieträger verfügen. Das Kantonsgericht prüfte weder die Frage, ob die vorgeschlagene Regelung offensichtlich rechtswidrig sei, noch gelangte es zum richtigen Ergebnis. Es schrieb "Mutmasslich wäre von der vorgesehenen Regelung gerade eine erhebliche Anzahl von Grundeigentümern in unzulässiger Weise in ihrer Eigentumsgarantie betroffen." Diese vage Einschätzung reicht offensichtlich nicht aus, um eine Initiative klarerweise als rechtswidrig zu erklären. Richtig wäre es vielmehr, eine entsprechende Interessenabwägung dem politischen Prozess und im vorliegenden Fall den Stimmbürgern zu überlassen wird und dafür die Initiative für gültig zu erklären. Ein diesbezüglicher demokratischer Entscheidungsprozess darf im vorliegenden Fall in unserem Land nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

15. Das Kantonsgericht hat die zeitliche Dringlichkeit von Klimaschutzmassnahmen überhaupt nicht erfasst. Folgende Überlegungen werden dazu im folgenden aufgeführt.
16. Der Weltklimarat schrieb im Jahr 2018, dass im Weltdurchschnitt die CO₂-Emissionen ab 2018 kumulativ über alle ab dann folgenden Jahre betrachtet nur noch 10 Mal so viel betragen dürfen wie die CO₂-Emissionen des Jahres 2017, um das 1.5 °C Klimaschutzziel mit einer Wahrscheinlichkeit von zumindest zwei Dritteln einzuhalten. Im Gebäudebereich lassen sich CO₂-Emissionen besonders einfach reduzieren, ausserdem macht es Sinn, wenn Gemeinden in der Schweiz als Gemeinden im reichsten Land der Welt ihre Emissionen relativ betrachtet rascher senken als im Weltdurchschnitt erforderlich. Es ergibt sich somit eine hohe Dringlichkeit zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich. In Anbetracht des knappen verbleibenden CO₂-Restbudgets zur Einhaltung des 1.5 °C Klimaschutzziel ist es offensichtlich, dass es einen Wechsel auf erneuerbare Energieträger bei den Heizungssystemen braucht, noch bevor alle bestehenden Heizungen mit nicht erneuerbarem Energieträger das Ende ihrer normalen Nutzungsdauer erreicht haben. Da Kantonsgericht hat diese zeitliche Dringlichkeit zur Einhaltung des 1.5 °C Klimaschutzziels nicht in seine Überlegungen einfließen lassen.
17. Im Bericht des Weltklimarates vom Oktober 2018 hat dieser klargemacht, wie wichtig die Einhaltung des 1.5 °C Ziels ist, wie es mit dem Übereinkommen von Paris als Ziel formuliert ist. Das Übereinkommen setzt das Ziel, die Klimaveränderungen möglichst soweit zu begrenzen, dass die Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau innerhalb von 1.5 °C bleibt. Auf internationaler Ebene haben praktisch alle Länder dem Klimaschutz-Übereinkommen von Paris zugestimmt. Auch die Schweiz hat dieses Übereinkommen genehmigt und ratifiziert. Mit seinem Entscheid vom 28. August 2019 hat der Bundesrat seine Absicht bekräftigt, dass die Schweiz dem international vereinbarten 1.5 °C Ziel entspricht (Beilage 4 vor Vorinstanz). Laut dem Bericht des Weltklimarates, des Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, droht bei einer Überschreitung dieser Grenze unter anderem ein teilweises Abschmelzen des Antarktis-Eises oder ein irreversibler Verlust des Grönland-Eises ausgelöst zu werden, was eine Meeresspiegelerhöhung von mehreren Metern bewirken würde (Beilage 5 vor Vorinstanz). Dies würde unzählige Inseln und Küstengebiete, zahlreiche Städte und ganze Länder überfluten und damit die Lebensgrundlagen von Hunderten von Millionen Menschen zerstören.
18. 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 zwei Dritteln einhalten zu können. Zur Einhaltung dieses Ziels besagten die zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative verfügbaren wissenschaftlichen Informationen, dass die Menge an langlebigen Treibhausgasen, die

ab 2018 für die gesamte Zukunft kumulativ noch ausgestossen wird, nur noch zehn Mal soviel beträgt wie der CO₂-Ausstoss im Jahr 2017 (Beilage 5 vor Vorinstanz, Beilage 10 der Stimmrechtsbeschwerde vor der Gemeinde). Dies war auch der Stand des Wissens bei Eingabe der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor der Vorinstanz. Im neusten Bericht des Klimarates, der im Sommer 2021 veröffentlicht wurde, wurde das verbleibende CO₂-Restbudget zur Einhaltung des 1.5 °C Ziels leicht neu eingeschätzt. Das CO₂-Restbudget beträgt neu ab 2020 kumulativ betrachtet noch das Zehnfache dessen, was 2019 an CO₂ emittiert wurde, zur Einhaltung des 1.5 °C Ziels mit einer Wahrscheinlichkeit von zumindest zwei Dritteln. Die Grundaussage bleibt dabei allerdings die gleiche: Das entsprechend noch verfügbare Emissionsbudget, um das 1.5 °C Ziel noch einhalten zu können, ist äusserst klein. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Schweiz als reichstes Land eine Verpflichtung hat, die Emissionen eher noch rascher zu reduzieren, als im Weltdurchschnitt zur Einhaltung des 1.5 °C Ziels erforderlich ist. Diese Fakten verdeutlichen 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 oder zumindest in einzelnen Gemeinden entsprechende Regelungen erprobt werden können.

19. Zur Veranschaulichung der drohenden Konsequenzen einer Meeresspiegelerhöhung um mehrere Meter, wenn das 1.5 °C Ziel nicht eingehalten wird, kann folgendes erwähnt werden: Eine Meeresspiegelerhöhung um 2 Meter würde den weltweiten Verlust einer Landfläche von 1.79 Millionen km² bewirken, darunter auch für die Nahrungsmittelproduktion bedeutende Flächen, und dies würde die Lebensgrundlagen von bis zu 187 Millionen Menschen zerstören (Beilage 2 der Stellungnahme vom 31. August 2020 zur Stellungnahme des Gemeinderates zu unserer Stimmrechtsbeschwerde). Weiter steht im Bericht des Weltklimarates IPCC zum Ozean und zur Cryosphäre in einem sich verändernden Klima, dass schon nur durch eine Meeresspiegelerhöhung von bis zu 1.23 Metern ohne Anpassungsmassnahmen der Lebensraum von bis zu 4.6% der globalen Bevölkerung jährlich überflutet würde, mit Schäden, die bis 9.3% des globalen Bruttosozialprodukts entsprechen (Beilage 3 der Stellungnahme vom 31. August 2020 zur Stellungnahme des Gemeinderates zu unserer Stimmrechtsbeschwerde). Es kann davon ausgegangen werden, dass die drohenden Schäden noch weitaus grösser sind, wenn die Meeresspiegelerhöhung sogar mehrere Meter beträgt, wie dies für den Fall der Nichteinhaltung der 1.5 °C Grenze im IPCC-Bericht zum 1.5 °C Ziel als Gefahr aufgezeigt wurde. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung des Klimaschutzes.
20. Würden die sich in Hochdorf befindenden Heizungssysteme mit fossilem Energieträger dazu führen, dass der Pegel des an das Dorf angrenzenden Baldeggersees steigt, so dass umliegende Häuser überflutet zu werden drohen, würde man auch nicht zögern, möglichst alles zu unternehmen, um die entsprechenden Heizungen durch solche mit erneuerbarem Energieträger zu ersetzen. Nur weil die Emissionen aus Hochdorf zur Meeresspiegelerhöhung beitragen und sich die davon betroffenen Gebiete weit entfernt befinden, heisst dies nicht, dass ein Eingreifen weniger dringlich ist. Dies gilt umso mehr unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass die Meeresspiegelerhöhung nur eine von vielen bedrohlichen Auswirkungen der Klimaveränderungen ist. So können unter anderem Starkniederschläge und das Schmelzen des Permafrostes insbesondere auch das Alpengebiet betreffen und Felsstürze hervorrufen. Durch Klimaveränderungen verursachte Überschwemmungen, extreme Stürme und Hitzewellen können auch Menschen in Hochdorf direkt betroffen sein. Weiter ist davon auszugehen, dass die in anderen Teilen der Welt stattfindenden Klimaveränderungen nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz bleiben.

21. Um das 1.5 °C Ziel und das dafür noch verfügbare Emissionsbudget einzuhalten, ist insbesondere eine starke Reduktion der Emissionen im Gebäudebereich erforderlich. Der Gebäudebereich ist diejenige grössere Quelle von Treibhausgasemissionen, bei der ein Umsteigen auf emissionsfreie Technologien mit den heute verfügbaren Technologien relativ einfach möglich ist. Im Vergleich zum Gebäudesektor ist es weniger einfach, alle Fahrzeuge, inklusive Lastwagen, auf emissionsfreie Technologien umzustellen, oder gar die Emissionen des Flugverkehrs zu eliminieren, oder auch in industriellen Anwendungen energiebezogene oder prozessbedingte Treibhausgasemissionen zu vermeiden. In der Industrie sind Massnahmen vor allem auch deshalb anspruchsvoll, da die Gefahr besteht, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie durch entsprechende Massnahmen nicht mehr gewährleistet ist. Im Gebäudebereich sind hingegen die heute verfügbaren Technologien kosteneffizient und es stellen sich Fragen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht in gleichem Masse wie etwa in Bezug auf Massnahmen bei den energetischen oder prozessbedingten Emissionen in der Industrie. Von daher ist das anspruchsvolle Emissionsbudget zur Einhaltung des 1.5 °C Ziels praktisch gar nicht mehr anders erreichbar, als wenn die Treibhausgasemissionen aus Heizungen raschmöglichst vermieden werden. Um mit dem 1.5 °C Ziel kompatibel zu sein, ist es daher erforderlich, dass spätestens ab 2030 die Gebäude frei von CO₂-Emissionen sind.
22. Das Kantonsgericht hat auch der Betonung der enorm hohen Dringlichkeit von Klimaschutzmassnahmen durch den Kantonsrat des Kantons Luzern zuwenig Bedeutung beigemessen. Der Kantonsrat des Kantons Luzern hat mit der Erheblicherklärung des Postulats Peyer Ludwig am 24. Juni 2019 symbolisch den Klimanotstand erklärt und damit die Eindämmung der Klimaveränderungen und seiner schwerwiegenden Folgen als Aufgabe von höchster Priorität anerkannt. Laut dem überwiesenen Postulat kann und soll nicht erwartet werden, dass die Lösung des Problems alleine durch Eigenverantwortung und von Einzelpersonen erreicht werde. Es brauche dazu, laut dem Postulatstext, auf kommunaler, kantonaler, nationaler und internationaler Ebene jetzt griffige Massnahmen, um dieser drohenden Katastrophe entgegenzuwirken. Das Urteil des Kantonsgerichts lässt jegliche Auseinandersetzung mit dieser Dringlichkeit vermissen.
23. Das Kantonsgericht hat ausserdem zuwenig berücksichtigt, dass es um die Abwendung einer eigentlichen Gefahr geht, die von fossilen Heizungen ausgeht. Das Kantonsgericht hat nicht berücksichtigt, dass die Gebäudeeigentümer als Mitverursacher in der Pflicht stehen, diese Gefahr zu beseitigen. Aus dieser Perspektive betrachtet ergibt auch das Gewähren von Ausnahmen von der geforderten Regelung wenig Sinn, weil dies ja nicht dazu beitrüge, die entsprechende Gefahr zu beseitigen. Die Interessenabwägung des Kantonsgerichts beruht zu Unrecht auf der Annahme, dass es solche Ausnahmen zwingend bräuchte. Wird dies berücksichtigt, fällt auch die Argumentation des Kantonsgericht in sich zusammen, wonach die Initiative mit dem Erfordernis verbunden wäre, eine grosse Zahl von Ausnahmen zu gewähren.
24. Es ist somit ein gewichtiges öffentliches Interesse an der geforderten Regelung vorhanden, das vom Kantonsgericht viel zu wenig stark gewichtet wurde.
25. Gleichzeitig hat das Kantonsgericht die Eingriffstiefe in die Eigentumsfreiheit viel zu stark gewichtet. Im folgenden wird dies weiter ausgeführt.

Klar überschätztes Interesse an der Nutzung nicht erneuerbarer Energieträger bei Heizungen über das Jahr 2030 hinaus

26. Das Kantonsgericht schreibt zwar, dass – soweit Heizungssysteme bis ins Jahr 2030 ohnehin vollständig ersetzt werden müssten – die Bestandes- und Besitzstandsgarantie unter Umständen nicht berührt wäre (Ziffer 9.6.2, zweiter Abschnitt im Urteil des Kantonsgerichts; es trägt diesem Umstand jedoch anschliessend zuwenig Rechnung. So bleibt dies in der im Urteil nachfolgenden Prüfung des Anteils der Grundeigentümer, die von der Regelung tangiert wären, unberücksichtigt (Ziffer 9.6.3). Es stimmt, dass, wie das Kantonsgericht schreibt, nahezu zwei Drittel der Wohngebäude in der Schweiz mittels fossiler Energie beheizt werden, und in Hochdorf verhält sich dies nicht wesentlich anders. Der Regierungsrat ging in seinen Ausführungen zu seinem Entscheid von einer mittleren Lebensdauer der Heizungssysteme von 15 bis 20 Jahren aus. Wird dies berücksichtigt, kann leicht abgeschätzt werden, dass mindestens die Hälfte der im Jahr 2020 bestehenden Heizungssysteme ohnehin noch vor 2030 ersetzt werden muss. Die jeweiligen Gebäudeeigentümer haben es in der Hand, dabei auf ein Heizungssystem mit erneuerbarem Energieträger umzusteigen. Für diese steht somit eine Anwendung der Besitzstandsgarantie schon gar nicht zur Diskussion. Die Initiative war ursprünglich für das Jahr 2020 zur Abstimmung vorgesehen. Berücksichtigt man, dass in den vergangenen Jahren zuvor vermehrt auf erneuerbare Energien beim Heizungsersatz umgestellt wurde, kann ohne weiteres angenommen werden, dass mehr als die Hälfte der Heizungssysteme mit fossilem Energieträger im Jahr 2020 älter waren als 7.5 bis 10 Jahre. Somit ist es offensichtlich, dass höchstens etwa ein Viertel bis ein Drittel der Gebäudeeigentümer von einer Umstellungspflicht bis im Jahr 2030 betroffen wäre. Somit kann nicht mehr, wie das Kantonsgericht schrieb, angenommen werden, dass der von der Regelung tangierte Anteil der Gebäudeeigentümer gross wäre. Dies ist insofern von Bedeutung, als somit der Anteil der Gebäudeeigentümer, für die allenfalls Ausnahmen zu gälten hätten, wesentlich kleiner ist als vom Kantonsgericht in seinen Schlussfolgerungen angenommen, und somit schon daher der mit der Initiative geforderte Grundsatz in deutlich mehr Fällen umsetzbar ist als vom Kantonsgericht angenommen (Ziffer 9.6.4, zweiter Abschnitt im Urteil des Kantonsgerichts).
27. Das Kantonsgericht hat in seiner Interessenabwägung zudem den Fehler gemacht, dass es keine weitere Differenzierung der Eigentümer/innen von Heizungen mit nicht erneuerbarem Energieträger vorgenommen hat, deren Heizung nicht ohnehin bis 2030 ersetzt werden muss. Dies ist offensichtlich falsch. Offensichtlich ist ein Eigentümer, dessen Heizung beispielsweise ohnehin im Jahr 2031 ersetzt werden müsste, von der Regelung weniger betroffen, als ein Eigentümer, bei dem ein solcher Ersatz eigentlich erst im Jahr 2035 erforderlich wäre. Es fehlt an einer Einschätzung von Seiten des Kantonsgerichts, welcher Teil der Gebäudeeigentümer überhaupt in unzulässiger Weise in ihrer Eigentumsgarantie betroffen wären. Es wird lediglich pauschal behauptet, dass sich dabei um eine erhebliche Zahl handle, ohne jedoch dies weiter zu präzisieren, mit Bezug auf das Alter und die Lebensdauer der Heizungen, sowie die dahinterliegenden Annahmen zu begründen. Es ist klar, dass unter Berücksichtigung dieses Umstands der Anteil der Gebäudeeigentümer, die vom Eingriff schwer tangiert würden, noch einmal deutlich schrumpft. Es ist ebenfalls klar, dass die Nichtberücksichtigung dieser Faktoren, welche den Kreis derer verkleinern, die stark von der Regelung betroffen sind, geeignet war, zu einer falschen Einschätzung des Kantonsgerichts zu führen, da eben dann nicht mehr von einer erheblichen Anzahl von betroffenen Grundeigentümern gesprochen werden kann.
28. Weiter hat das Kantonsgericht deutlich zuwenig berücksichtigt, dass diejenigen, die erst kürzlich ein neues Heizungssystem mit nicht erneuerbarem Energieträger installiert hatten, und die somit vom

Eingriff am stärksten betroffen sind, sich nach Treu und Glauben gar nicht auf den Schutz ihrer Eigentumsgarantie berufen können, weil sie die schädlichen Auswirkungen ihrer Heizung auf das Klima kennen mussten. Das Kantonsgericht selbst schreibt, dass die Thematik der Energieeffizienz und Klimafreundlichkeit im Zuge der Diskussion über den Schutz des Klimas und dazu notwendiger Massnahmen bereits länger präsent ist und eine Verpflichtung zur Umstellung auf erneuerbare Energien folglich nicht als völlig überraschend erachtet werden (Ziffer 9.6.3, dritter Abschnitt im Urteil des Kantonsgerichts). Das Kantonsgericht zieht dabei in Erwägung, dass das kantonale Energiegesetz bereits seit dem Jahr 2019 die eigenverantwortliche Prüfung der Umstellung auf erneuerbare Energien verlangt. Nun ist allerdings davon auszugehen, dass die Grundeigentümer auch schon vorher über die Bedeutung des Klimaschutzes informiert waren. Ein wichtiges Ereignis ist beispielsweise das Übereinkommen von Paris im Jahr 2015, mit dem Länder aus aller Welt ihren Willen zu mehr Klimaschutz bekräftigten. Das Kantonsgericht unterlässt es zudem, aus diesen Überlegungen, und sei es auch nur für Gebäudeeigentümer, die ab 2019 eine Heizung mit fossilem Energieträger installierten, irgendwelche Schlussfolgerungen zu ziehen. Es begnügt sich damit, festzuhalten, dass die mit einer Verpflichtung zur Umstellung verbundenen Kosten nicht voraussehbar gewesen seien. Auch wenn die genaue Höhe der Kosten nicht voraussehbar gewesen sein mag, ist es dennoch von Bedeutung, dass eine Pflicht zur Umstellung für Gebäudeeigentümern/innen nicht als überraschend erachtet werden kann. Dies hätte klarerweise Einfluss haben sollen auf die Interessenabwägung, was jedoch nicht der Fall gewesen war.

29. Gebäudeeigentümer/innen, die vor kurzem noch eine neue fossile Heizung installierten, konnten wie erwähnt nach Treu und Glauben nicht mehr ohne weiteres damit rechnen, dass sie diese für eine beliebig lange Zeit noch weiterbetreiben können, angesichts der schädlichen Auswirkungen der entsprechenden Technologien auf das Klima. Entsprechende Gebäudeeigentümer/innen haben damit zwar für sie einen möglichen finanziellen Vorteil genutzt, indem sie, statt wie viele andere, die in erneuerbare Energien investieren, auf ein Heizungssystem mit tiefen Investitionskosten setzten, doch kann angesichts der breiten und langjährigen Diskussion zum Thema Klimaschutz nach allgemeiner Lebensauffassung davon ausgegangen werden, dass die Problematik solcher Heizungssysteme in Bezug auf den Klimaschutz den entsprechenden Gebäudeeigentümern/innen bewusst war bei der Installation einer entsprechenden Anlage. Wie das Bundesgericht im Entscheid 118 Ib 241 vom 8. Mai 1992, Erwägung 9.c schrieb, kann durchaus auch mitberücksichtigt werden, ob mit den eingetretenen Rechtsänderungen gerechnet werden musste. So hatte das Bundesgericht festgehalten, dass Investitionen immer mit Risiken behaftet sind; in besonderem Masse gelte dies für Investitionen im Bereich der Fleisch- und Eierproduktion, wenn sie noch in einem Zeitpunkt getätigt werden, wo Überproduktionen in diesem Bereich absehbar sind. Ähnliches kann gesagt werden für Investitionen in fossile Heizungen in einer Zeit, in der klar ist, dass Klimaveränderungen eine grosse Herausforderung sind und fossile Heizungen zu deren Ursachen gehören. So wie in jenem Fall das Bundesgericht in Betracht zog, dass gerade diejenigen, die ihre Produktion noch in den 70er Jahren massiv ausgeweitet haben, die schliesslich notwendig gewordene Neuregelung mitverursacht hatten, kann zudem auch in Bezug auf fossile Heizungen gesagt werden, dass diejenigen, die in den letzten Jahren noch eine neue fossile Heizung installiert hatten, die geforderte Regelung mitverursacht haben. Dies ist ihnen entsprechend entgegenzuhalten.
30. Spätestens ab dem Jahr 2015 konnten somit Gebäudeeigentümer/innen nicht mehr ohne weiteres damit rechnen, bei einer Neuinstallation einer Heizung mit fossilem Energieträger diese bis ans Ende ihrer Lebensdauer betreiben zu können. Spätestens im Jahr 2030 wäre somit bei allen Heizungen mit fossilem Energieträger, bei denen noch mit einem Betrieb über die ganze Lebensdauer gerechnet

werden konnte, eine Nutzungsdauer von mindestens 15 Jahren erreicht. Dies entspricht dem unteren Ende der Zeitspanne, die vom Regierungsrat als Lebensdauer eines Heizungssystems angenommen wurde. So gesehen gibt es kaum Fälle, in denen ein Gebäudeeigentümer nach Treu und Glauben sich auf die Eigentumsgarantie berufen könnte, um ein Umsteigen auf erneubare Energieträger beim Heizen bis im Jahr 2030 zu vermeiden, falls eine entsprechende Regelung durch einen politischen Prozess beschlossen wird.

31. Das Kantonsgericht betont, dass Grundeigentümer aufgrund einer Pflicht zur Umstellung auf Heizungssysteme mit erneuerbarem Energieträger zu erheblichen Investitionen gezwungen würden und die einmal in ihre bestehenden Heizungssysteme investierten Mittel nicht wie ursprünglich geplant amortisiert werden könnten (Ziffer 9.6.3, erster Abschnitt im Urteil des Kantonsgerichts). Das Kantonsgericht hat dabei jedoch ausser Acht gelassen, dass kein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht, alle Investitionen, die unter der Geltung einer bestimmten Rechtslage getätigt wurden, auch unter geänderter Rechtslage vollumfänglich amortisieren zu können. In Bezug auf das Vertrauen in die fortgesetzte Nutzung erstellter Anlagen ist Bundesgerichtsentscheid 2C_158/2012 vom 20. April 2012 von Bedeutung, insbesondere Erwägung 3. Wir heben dazu die folgenden Passagen daraus hervor:

«3.2. Der Grundsatz von Treu und Glauben verschafft einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht

3.3. Der verfassungsmässige Anspruch auf Treu und Glauben bindet auch den Gesetzgeber... Daraus ergibt sich das Verbot der Rückwirkung ...; jedermann soll darauf vertrauen können, dass er sich rechtskonform verhält, wenn er die Gesetze einhält, die im Zeitpunkt seines Verhaltens in Kraft sind.

3.4. Hingegen ergibt sich aus Art. 9 BV kein Anspruch auf Schutz vor Gesetzesänderungen. Im Gegenteil steht der Anspruch auf Vertrauensschutz im Allgemeinen unter dem Vorbehalt von Rechtsänderungen ([BGE 122 II 113](#) E. 3b/cc S. 123; [118 Ia 245](#) E. 4b S. 254). **Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich, dass das Gesetz jederzeit geändert werden kann, wenn aufgrund geänderter politischer Anschauungen andere Lösungen vorgezogen werden** ([BGE 130 I 26](#) E. 8.1 S. 60; Urteile 1A.208/1999 vom 15. Mai 2000 E. 3c; 2P.276/1995 vom 3. April 1996 E. 3a, in: ZBI 98/1997 S. 65). Aus diesem Grund schreibt die Bundesverfassung vor, dass die Kantonsverfassungen jederzeit geändert werden können (Art. 51 Abs. 1 BV); zeitliche Schranken oder Sperrfristen für Verfassungsänderungen sind unzulässig (ALEXANDER RUCH, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung - Kommentar, 2. Aufl. 2008, Rz. 12 zu Art. 51; ALFRED KÖLZ, Die Zulässigkeit von Sperrfristen für kantonale Verfassungsinitiativen, ZBI 2001 S. 175 f.). Dasselbe gilt für die einfache Gesetzgebung, soweit nicht die kantonale Verfassung Sperrfristen festlegt ([BGE 113 Ia 156](#) E. 2 und 3 S. 159 f.; [100 Ia 378](#) E. 2 S. 382 ff.; KÖLZ, a.a.O., S. 179 ff.). Die Zürcher Kantonsverfassung sieht keine solchen Einschränkungen vor; im Gegenteil kann nach Art. 23 lit. b KV/ZH mit einer Volksinitiative jederzeit der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden. Daher muss die geänderte Regelung grundsätzlich auch jederzeit in Kraft gesetzt werden können: Die jederzeitige Abänderbarkeit würde ihres Sinnes entleert, wenn eine Gesetzesänderung zwar beschlossen, die geänderte Fassung aber nicht oder nur verzögert in Kraft gesetzt werden könnte.

3.5 Daraus folgt, dass grundsätzlich niemand auf die unveränderte Fortdauer des Rechts vertrauen kann. Es fehlt daher an einer Vertrauensgrundlage, aus der ein Anspruch auf (begrenzte) Weitergeltung der bisherigen Gesetzeslage abgeleitet werden könnte (BGE 133 II 1 E. 4.3.3 S. 5; 130 I 26 E. 8.1 S. 60; je mit Hinweisen). Anders verhält es sich nur, wenn der Gesetzgeber selber im Gesetz die Unabänderlichkeit bestimmter Positionen festgelegt und damit wohlverworbene Rechte geschaffen hat (BGE 134 I 23 E. 7.1 S. 35; 130 I 26 E. 8.1 S. 60; 128 II 112 E. 10.b/aa S. 125 f.; je mit Hinweisen).

3.6 Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, der Verhältnismässigkeit und dem Willkürverbot hat die Rechtsprechung sodann abgeleitet, dass unter Umständen **angemessene Übergangsfristen für neue Regelungen** verfassungsrechtlich geboten sein können (BGE 134 I 23 E. 7.6.1 S. 40 mit Hinweisen). So können etwa bei der Einführung neuer Anforderungen für bestimmte Berufstätigkeiten erleichterte Anforderungen oder Anpassungsfristen geboten sein für Personen, welche die Tätigkeit bereits ausüben (BGE 128 I 92 E. 4 S. 99 f.; Urteil 2C_694/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 4.9).

[...]

3.8 Eine Übergangsregelung kann sich zudem bei neuen belastenden Anforderungen aufdrängen, um eine angemessene Amortisation von Investitionen zu ermöglichen (BGE 118 Ib 241 E. 5e, 9b/c S. 251 ff.; vgl. auch zum Anspruch auf Übergangsregelungen bei Praxisänderungen, um Rechtsverluste oder das Nutzloswerden gutgläubig getätigter Investitionen zu verhindern: BGE 133 V 96 E. 4.4.6 S. 103; 125 II 152 E. 5 S. 165 f.). **Das bedeutet aber nicht, dass ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestünde, alle Investitionen, die unter der Geltung einer bestimmten Rechtslage getätigt wurden, auch unter geänderter Rechtslage vollumfänglich amortisieren zu können** (BGE 118 Ib 241 E. 5e und 9b S. 251 ff.). Neue Einschränkungen sollen aber nicht überfallartig erfolgen (BGE 118 Ib 241 E. 6c S. 255).

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 106 Ia 254 E. 4b S. 260 f.; Urteil 2P.276/1995 vom 3. April 1996 E. 4b, in: Pra 1997 Nr. 1 S. 1). So hat das Bundesgericht Übergangsfristen von vier Monaten nach der Volksabstimmung (BGE 101 Ia 336 E. 8b S. 348) bzw. drei Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des Gesetzes (BGE 106 Ia 191 E. 7 S. 195 f.) für das Entfernen von gemäss der neuen Gesetzgebung unzulässigen Geldspielautomaten als genügend erachtet. Im Urteil 2P.146/1996 vom 27. Januar 1997 E. 5d, in: RDAT 1997 n. 51 I pag. 149 wurde in einem analogen Fall eine Frist von einem Monat ab Volksabstimmung als ungenügend, hingegen eine solche von neun Monaten als genügend beurteilt. Dabei hat die Rechtsprechung immer auch darauf abgestellt, ob mit den eingetretenen Rechtsänderungen gerechnet werden musste, auch wenn nicht endgültig bekannt war, ob und wann sie in Kraft treten würden (BGE 120 Ia 126 E. 4e/ee S. 141; 118 Ib 241 E. 9c/d S. 259 ff.; 106 Ia 191 E. 7a S. 195).»

32. Mit Bezug auf das allfällig erweckte Vertrauen geht es vorliegend um die Frage, ob eine angemessene Übergangsfrist geboten ist und, falls ja, ob dies aus rechtlicher Sicht genügend berücksichtigt wurde. Eine Übergangsregelung kann sich, wie im aufgeführten Bundesgerichtsentscheid in Erwägung 3.8 erwähnt, bei neuen belastenden Anforderungen wie vorliegend betreffend der Installation von Heizungssystemen aufdrängen, um eine angemessene Amortisation von Investitionen zu

ermöglichen. Das bedeutet aber, wie das Bundesgericht schreibt, nicht, dass ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestünde, alle Investitionen, die unter der Geltung einer bestimmten Rechtslage getätigt wurden, auch unter geänderter Rechtslage vollumfänglich amortisieren zu können.

33. Das Kantonsgericht attestierte der mit der Initiative geforderten Regelung durch die vorgesehene Übergangsfrist "eine gewisse Milderung". Im vorliegenden Fall gilt die geforderte Regelung ab 2030. Das Kantonsgericht schloss daraus, dass den betroffenen Grundeigentümern damit ein zeitlicher Horizont von nunmehr rund sieben Jahren bis zur Umstellung bliebe. Die normale Nutzungsdauer einer fossilen Heizung beträgt laut Regierungsrat 15-20 Jahre. Eine Umstellung auf erneuerbare Energien bei den Heizungssystemen ist allerdings dringend, um das 1.5 °C Klimaschutzziel noch einhalten zu können und um dem Handlungsgebot gemäss dem aufgerufenen Klimanotstand zu entsprechen. Die entsprechende Übergangsfrist ist daher nicht nur mildernd, wie das Kantonsgericht schrieb, sondern angemessen und verhältnismässig.
34. Das Kantonsgericht schrieb, dass für die durch die Regelung betroffenen Grundeigentümer erhebliche Mehrkosten entstünden. Von Bedeutung ist dabei allerdings, dass bei Heizungssystemen mit fossilem Energieträger die Investitionskosten der Heizung nur etwa einen Drittel der gesamten Kosten für die Investition und den Betrieb über deren Lebenszyklus ausmachen - die Lebenszykluskosten sind bei Heizungen mit fossilem Energieträger vor allem auf die Energiekosten zurückzuführen (Beilage 1 unserer Stellungnahme vom 31. August 2020); dies im Unterschied zu einem Heizungssystem basierend auf erneuerbarem Energieträger, das typischerweise relativ hohe Investitionskosten aufweist, dafür tiefere Kosten im Betrieb. Somit sind die zusätzlichen Kosten, wenn eine fossile Heizung sieben Jahre statt wie technisch normalerweise möglich 15 bis 20 Jahre betrieben wird, verhältnismässig gering; es ist damit nur ein vergleichsweise geringer Verlust durch die nicht vollständig mögliche Amortisation verbunden.
35. Das Kantonsgericht schrieb weiter pauschal, dass der Anspruch auf Subventionen die Folgen für die von der Regelung betroffenen Grundeigentümer nicht zu mildern vermöge. Dies ist allerdings insofern inkorrekt, als Subventionen gerade auch zum Ziel haben, einen Ersatz von Heizungssystemen zu bewirken vor Ende vor deren technisch möglicher Lebensdauer. Es ist zudem absehbar, dass noch vor 2030 auch im Kanton Luzern die Pflicht gelten wird, beim Heizungersatz nur noch Systeme mit erneuerbarem Energieträger einzusetzen. Das Weiterbestehen von Subventionen für das Umsteigen auf erneuerbare Energieträger nach der Einführung einer solchen Regelung hätte ihre Berechtigung sogar vor allem gerade nur noch beim vorzeitigen Ersatz; es müsste es zumindest beim Ersatz eines Heizungssystems in der alleinigen Verantwortung der Gebäudeeigentümer liegen, auf ein System mit erneuerbarem Energieträger zu wechseln.
36. Das Kantonsgericht schrieb ebenfalls pauschal, dass die Tatsache, dass nach Vornahme der Investitionen mit geringeren Kosten zu rechnen ist, die Folgen für die von der Regelung betroffenen Grundeigentümer nicht zu mildern vermöge. Dies ist ebenfalls inkorrekt. Heizungssysteme mit erneuerbarem Energieträger haben typischerweise tiefere Energiekosten als solche mit fossilem Energieträger. In einer Lebenszykluskostenbetrachtung sind Heizungssysteme mit erneuerbarem Energieträger häufig kostengünstiger als solche mit fossilem Energieträger (Beilage 9 der Stimmrechtsbeschwerde vor dem Regierungsrat). Es ist gut möglich, dass sich die Attraktivität von Heizungssystemen mit erneuerbarem Energieträger noch erhöht, weil beispielsweise der Abbau fossiler Energieträger immer aufwendiger und damit kostspieliger wird, bei den neuen Technologien hingegen weitere Skaleneffekte erfolgen. So gesehen ist es gut möglich, dass eine Pflicht zur

Umstellung auf ein Heizungssystem mit erneuerbarem Energieträger mit vorzeitigem Ersatz des bestehenden Heizungssystems im Jahr 2030 rein finanziell betrachtet weniger nachteilig ist als dies heute noch der Fall ist.

37. Weiter kann auch von Bedeutung sein, dass manche Gebäudeeigentümer/innen ohnehin ein Heizungssystem mit fossilem Energieträger installiert hätten, selbst wenn sie schon vorher Kenntnis davon gehabt hätten, dass ab 2030 eine Pflicht gilt zur Nutzung von erneuerbaren Energieträgern. Der Grund kann darin liegen, dass diejenigen, die noch vor kurzem eine neue fossile Heizung installierten, dies vermutlich allein wegen der tiefen Investitionskosten gemacht haben. Heizungssysteme basierend auf der Nutzung fossiler Energien sind mit relativ tiefen Investitionskosten verbunden im Vergleich zu Systemen basierend auf der Nutzung erneuerbarer Energien. Viele Gebäudeeigentümer/innen entscheiden allein aufgrund von Investitionskosten. Dies bedeutet, dass wer sich mit Blick auf die tiefen Investitionskosten für ein fossiles System entschieden hat, dies wohl in den meisten Fällen auch dann gemacht hätte, wenn er oder sie gewusst hätte, dass bis zum Jahr 2030 ein Umstieg auf erneuerbare Energien zu erfolgen hat, einfach weil es sich beim fossilen System um dasjenige mit den tiefsten Investitionskosten handelte und damit die höhere Investition noch bis kurz vor 2030 aufgeschoben werden könnte. Somit sind Gebäudeeigentümer/innen mit einem fossilen Heizungssystem in vielen Fällen gar nicht schlechter gestellt, als wenn schon früher bekannt gewesen wäre, dass ab 2030 nur noch Heizungssysteme mit erneuerbarem Energieträger betrieben werden können.
38. Von Bedeutung kann zudem auch sein, dass es theoretisch auch Möglichkeiten gibt, ein Heizungssystem mit fossilem Energieträger auf erneuerbare Energieträger umzustellen, ohne dass es eines Ersatzes des Heizungssystems bedarf. So könnte theoretisch eine Erdgasheizung auf Biogas umgestellt werden, und eine Ölheizung könnte auf die Nutzung von synthetischem, aus erneuerbaren Energieträgern hergestellten flüssigen Brennstoffen umsteigen. Dies wäre zwar vermutlich ebenfalls mit höheren Kosten verbunden, da entsprechende Energieträger voraussichtlich ziemlich teuer sein werden und damit nur für eine kurze Übergangszeit von Interesse. Trotzdem kann dies von Bedeutung sein, da es unter der Berücksichtigung dieser Möglichkeit gar nicht um eine Pflicht zur Ersatz der Heizung handelt, sondern um eine Vorgabe zur Verwendung der Art des Energieträgers ab 2030, bis anschliessend ohnehin der nächste Heizungsersatz ansteht. Somit wäre auch die Besitzstandsgarantie gar nicht oder weniger betroffen.
39. Es ist ausserdem auch deshalb offensichtlich, dass es aus Klimaschutzgründen eine zeitliche Beschränkung der weiterhin andauernden Nutzung fossiler Energien in Gebäuden braucht, weil ohne eine solche zeitliche Beschränkung es sonst nie möglich wäre, die Energienutzung in allen Gebäuden auf erneuerbare Energien umzustellen, denn es würde immer die Möglichkeit bestehen, dass bestehende fossile Heizungssysteme durch kleinere Reparaturen quasi endlos weiterbetrieben werden. Es stellt sich somit nicht die Frage, ob Gebäudeeigentümer grundsätzlich zur Umstellung auf erneuerbare Energien verpflichtet werden können, sondern mit welcher Übergangsfrist. Dies hat eine Auswirkung auf die Interessenabwägung bei der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Eigentumsgarantie; es geht nicht darum, ob ein solcher Eingriff überhaupt zulässig ist, sondern nur, mit welcher Übergangsfrist dies der Fall ist.
40. Dabei kann ein Vergleich mit ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen gemacht werden. Der Kanton Luzern kennt bereits eine Pflicht zum Ersatz von Heizungssystemen, nämlich in Bezug auf ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen. Für diese wurde eine Ersatzpflicht innert 15 Jahren eingeführt (§ 12 Abs. 3 KEnG). Laut der Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat soll mit einer

Übergangsfrist von 15 Jahren bei den elektrischen Widerstandsheizungen den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern genügend Zeit für die Planung und die Realisation eingeräumt werden, zudem bestehe die Möglichkeit, vorgängig eine Sanierung der Gebäudehülle vorzunehmen (Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat, Totalrevision des Energiegesetzes und Volksinitiative «Energiezukunft Luzern», S.39). Der Zeithorizont 2030 lässt diese Möglichkeiten für fossile Systeme ebenfalls zu. Bei fossilen Heizungssystemen ist die Dringlichkeit zum Ersatz noch wesentlich höher als bei ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen, aufgrund der bei fossilen Systemen entstehenden Treibhausgasemissionen. Fossile Heizungen gehören zu den Hauptquellen der Treibhausgasemissionen im Kanton. Der Kantonsrat hat symbolisch den Klimanotstand ausgerufen, was den Handlungsbedarf unterstreicht. Schon nur im Vergleich zur bereits geltenden Übergangsfrist von 15 Jahren in Bezug auf ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen ist eine Übergangsfrist bis 2030, um fossile Heizungssysteme zu ersetzen, zeitlich angemessen.

41. Ausserdem ist zudem von Bedeutung, dass die im Jahr 2019 eingereichte Gemeindeinitiative ursprünglich innert eines Jahres dem Stimmvolk hätte vorgelegt werden sollen gemäss Gemeindeordnung. Damit hätten die betroffenen Gebäudeeigentümern/innen bei einer Annahme der Initiative mehr als neun Jahre zur Verfügung gehabt, um ihr Heizungssystem entsprechend umzustellen. Es ist nach dem Grundsatz von Treu und Glauben kaum haltbar, wenn eine Initiative nur deshalb nicht zur Abstimmung zugelassen würde, da aufgrund von ablehnenden Entscheiden von Gemeinderat und Regierungsrat die vorgesehene Zeitdauer für die Übergangsfrist nun als zuwenig lang angesehen würde. Es widerspricht Treu und Glauben und stellt einen willkürlichen Eingriff in das Initiativrecht dar, wenn sich das Kantonsgericht in seiner Interessenabwägung auf Gründe stützt, die überhaupt erst durch das langwierige Verfahren der Ungültigerklärung selbst verursacht worden sind. Die Einschätzung des Kantonsgerichts, wonach eine verbleibende Übergangsfrist von sieben Jahren zu betrachten sei, ist damit offensichtlich nicht haltbar, und die Berücksichtigung einer längeren Übergangsfrist von 9 bis 10 Jahren, die gelten würde, falls die Initiative wie eigentlich vorgesehen bereits im Jahr 2020 zur Abstimmung gekommen wäre, hätte den Entscheid des Kantonsgerichts möglicherweise beeinflusst.
42. Es ist ausserdem anzumerken, dass die Feststellung des Kantonsgerichts, wonach die neue Regelung zwingend ab Anfangs 2030 zu gelten habe, offensichtlich nicht richtig ist, weil die Initiative auch so interpretiert werden kann, dass eine Umstellung auf erneuerbare Energieträger im Verlaufe des Jahres 2030 zu erfolgen hat, und somit eine solche auch bis Ende 2030 möglich ist, und nicht wie das Kantonsgericht annahm, schon per Anfangs 2030 zu erfolgen hat. Dies würde eine längere Übergangsfrist bedeuten und somit die Zumutbarkeit der Regelung für die Gebäudeeigentümer/innen, welche noch ein Heizungssystem mit fossilem Energieträger haben, erhöhen.
43. Weiter ist in diesem Zusammenhang die Erwähnung des Verursacherprinzips von Bedeutung. Die Gebäudeeigentümer/innen sind dafür verantwortlich, dass sie durch die Energienutzung für die Heizung nicht zum Hervorrufen einer Klimakatastrophe beitragen. Entsprechend liegt es an ihnen, eine Umstellung auf ein Heizungssystem vorzunehmen, das im Betrieb frei von Treibhausgasemissionen ist. Dass der Betrieb von Heizungen mit fossilen Brennstoffen zu den Klimaveränderungen und damit zur Zerstörung der Lebensgrundlagen für eine Vielzahl von Menschen beiträgt und das Leben von Menschen gefährdet, ist ein schwerwiegender Mangel der entsprechenden Heizungen, der zu beheben ist. Die entsprechende Gefährdung ist zu beseitigen. Es kann nicht sein, dass Gebäudeeigentümer/innen weiterhin Heizungen betreiben, im Wissen, dass

dies Klimaveränderungen verursacht, die Lebensgrundlagen von Menschen zerstört oder diese direkt bedroht. Es ist gerechtfertigt, wenn eine Pflicht zur Behebung des entsprechenden Mangels bei den Gebäudeeigentümern/innen eingeführt wird. Insofern verhält es sich ähnlich, wie wenn Gebäudeeigentümer/innen verpflichtet werden, Gefährdungen beispielsweise durch ein Leck eines Öltanks oder durch vom Dach herabfallende Ziegel zu beheben. Wenn die erwähnte Pflicht zu wirtschaftlichen Härten für betroffene Gebäudeeigentümer/innen führt, heisst dies nicht, dass die entsprechende Regelung nicht angemessen ist. Vielmehr geht es um die Herstellung eines gerechteren Zustandes. Staat und Privatwirtschaft können dazu beitragen, entsprechende Härten durch geeignete Instrumente abzufedern, wie etwa Förderbeiträge zum Heizungsersatz für Gebäudeeigentümer/innen, Bankkredite, Contracting-Lösungen zur Vermeidung von Investitionsspitzen wie auch bei Bedarf das System der Sozialhilfe. Es kann jedoch nicht sein, dass es für illegal erklärt wird, Gebäudeeigentümern Vorgaben zu machen zur Aufhebung der Gefahr, die von ihren Heizungssystemen ausgeht.

Offensichtlich unhaltbare Interessenabwägung

44. Im folgenden wird nun auf die Interessenabwägung des Kantonsgerichts als Ganzes Bezug genommen.
45. Wie das Kantonsgericht richtig schreibt, gelten die Bestandes- wie auch die Besitzstandsgarantie nicht absolut. Das Bundesgericht hielt in einem früheren Entscheid fest, dass neue, restriktive Bestimmungen auf Bauten und Nutzungen, die gemäss altem Recht bewilligt wurden, angewendet werden dürfen, wenn wichtige öffentliche Interessen es verlangen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt (Bundesgerichtsurteil 1C_535/2012, Erwägung 3.1). Diesem Grundsatz stimmt im Prinzip auch das Kantonsgericht zu. So schreibt es, dass Einschränkungen zulässig sind, "wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sind". (Ziffer 9.3, dritter Abschnitt im Urteil des Kantonsgerichts). In Bezug auf das öffentliche Interesse und den möglichen Schutz von Grundrechten Dritter schreibt das Kantonsgericht zudem: "Da mit dem Klimawandel Extremwetterereignisse wie beispielsweise Hitzewellen, Starkniederschläge und extreme Stürme zunehmen und die Bevölkerung dadurch betroffen werden kann, dienen Massnahmen zur Reduktion des CO₂-Ausstosses insbesondere auch dem Schutz von Leben und Gesundheit" (Ziffer 9.6.1, erster Abschnitt im Urteil des Kantonsgerichts). Weiter spricht das Kantonsgericht von einem "derart gewichtigen öffentlichen Interesse wie dem Klimaschutz" (Ziffer 9.6.4 im Urteil des Kantonsgerichts). Das Kantonsgericht gewichtet das öffentliche Interesse und den Schutz von Grundrechten Dritter jedoch anschliessend viel zuwenig stark, wenn es den zur Diskussion stehenden Eingriff in die Eigentumsгарantie als nicht gerechtfertigt betrachtet.
46. Das Kantonsgericht hat das öffentliche Interesse am Klimaschutz nur oberflächlich und mit einigen allgemeinen Worten berücksichtigt. Insbesondere wurde dabei zuwenig berücksichtigt, dass es hierbei auch um den Schutz von Grundrechten Dritter geht. So wird dieser Schutz von Grundrechten Dritter in der Interessenabwägung in Ziffer 9.6.4 des Urteils gar nicht erwähnt. Die Berücksichtigung dieser Grundrechte Dritter ist jedoch elementar. Bei der Abwägung, ob ein Eingriff in die Eigentumsrechte verhältnismässig und damit rechtlich zulässig ist, gilt es, nicht nur ein öffentliches Interesse an Klimaschutz in allgemeinen Worten einzubeziehen, sondern im speziellen auch die Grundrechte derer, die durch Klimaveränderungen betroffen sind. So ist es fragwürdig, dass das Gericht zwar die Eigentumsrechte derjenigen Personen erwähnt, die ein Heizungssystem nicht mehr beliebig lange mit fossilen Energieträgern betreiben könnten bei Annahme der Initiative, nicht jedoch

die Eigentumsrechte derjenigen Menschen, die beispielsweise durch den steigenden Meeresspiegel ihr ganzes Haus verlieren, oder deren Haus durch einen Bergsturz zerstört wird, der durch auftauenden Permafrost ausgelöst wird. Schliesslich geht es auch um das Recht auf Leben von Menschen, die durch Überschwemmungen, Stürme, Dürren und andere Extremereignisse, die durch Klimaveränderungen zusätzlich entstehen, ihr Leben verlieren. Das Urteil des Kantonsgerichts ist zu einseitig auf den Schutz der Interessen der Gebäudeeigentümer ausgerichtet, die mit ihrem Heizungssystem noch nicht erneuerbare Energieträger nutzen und dieses möglichst lange weiterbetreiben möchten, und vernachlässigt den Schutz der Interessen derjenigen deutlich, die unter den Folgen der Klimaveränderungen zu leiden drohen.

47. Weiter ist hervorzuheben, dass in Bezug auf die Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und den Interessen von Personen, die von einer Neuregelung konkret betroffen sind, das Bundesgericht dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum einräumt bzw. festhält, dass die Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung dem Gesetzgeber anheim gestellt ist, dem hierbei ein weiter Ermessensspielraum zusteht (BGE 144 I 81, Erwägung 4.1, Urteil 2C_763/2013 des Bundesgerichts vom 28. März 2014, Erwägung 4.4).
48. Gerade auch mit Blick auf diesen weiten Ermessensspielraum für neue gesetzliche Regelungen kann keine Rede davon aus, dass die vorgeschlagene Regelung offensichtlich rechtswidrig sei, wie es unter Berücksichtigung des Grundsatzes von „Im Zweifel für die Volksrechte“ erforderlich wäre, um eine Volksinitiative für ungültig zu erklären.
49. Die Initiative setzt als Zeithorizont für die Anwendung der neuen Regelung das Jahr 2030. Mindestens dieser Zeithorizont, wenn nicht bereits ein früherer, ist für die Einhaltung des 1.5 °C Ziels erforderlich. Gebäudeeigentümer/innen können damit im Vergleich zur Dringlichkeit des Klimaschutzes und zur Grösse der Gefahr und negativen Auswirkungen aufgrund der Klimaveränderungen noch über einen relativ langen Zeitraum ihre bestehende fossile Heizung nutzen.
50. Die von den Klimaveränderungen ausgehenden Schäden und Gefahren sind äusserst gross. Hunderte von Millionen Menschen drohen ihre Lebensgrundlage zu verlieren, Unzählige drohen ihr Leben zu verlieren. Auch wenn die Gemeinde Hochdorf nur für einen kleinen Teil der Treibhausgasemissionen verantwortlich ist, hat die Gemeinde trotzdem eine bedeutende moralische Pflicht zu handeln und ihren Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Die allfälligen Mehrkosten für die Gebäudeeigentümer/innen beim Umsteigen auf erneuerbare Energien bei den Heizungssystemen sind hingegen mit der vorhandenen Übergangsfrist bis 2030 im Vergleich dazu tragbar. Insgesamt ist die geforderte Regelung verhältnismässig. Das Kantonsgericht hat diese zu Unrecht als nicht verhältnismässig bezeichnet.
51. Die Interessenabwägung ist somit auch unter Berücksichtigung von möglichen Härten für die Gebäudeeigentümer/innen aus den genannten Gründen so zu gewichten, dass das Interesse an Klimaschutz der Bestandes- und Besitzstandsgarantie vorgehen kann.
52. Aus diesen Überlegungen heraus ergibt sich, dass die Zumutbarkeit gegeben ist. Das öffentliche Interesse an Klimaschutz und das Interesse auf den Schutz von Grundrechten Dritter sind mit Bezug zur Wirkung der Regelung für die von der Umstellungspflicht betroffenen Gebäudeeigentümer/innen genügend gross, dass die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn bei einer entsprechenden Regelung gegeben ist. Somit sind die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit erfüllt.

53. Die geforderte Regelung stellt damit einen verhältnismässigen Eingriff in die Bestandes- und Besitzstandsgarantie dar. Jedenfalls kann nicht überzeugend argumentiert werden, dass das Interesse der letzteren so stark überwiegt, dass eine offensichtliche Rechtswidrigkeit resultieren würde. Ohne eine solche ist die Initiative in Anwendung des Grundsatzes in dubio pro populo für gültig zu erklären. Es gilt, einen diesbezüglichen politischen Entscheid zu ermöglichen.

Fazit

54. § 145 Abs. 1 und Abs. 2 des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes stellt in Verbindung mit der behaupteten Unverhältnismässigkeit des Eingriffs in die Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie mit Bezug zu Art. 26 BV und § 178 PBG keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde vielmehr vorliegend unrichtig angewendet. Das Volksbegehren wurde somit zu Unrecht für ungültig erklärt. Das Initiativrecht wurde damit verletzt.

Verletzung des rechtlichen Gehörs

55. Nach Art. 29 Abs. 2 BV besteht ein Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör schliesst den Anspruch auf Entscheidungsbegründung mit ein. Zudem gewährleistet Art. 6 Ziff. 1 EMRK einen analogen Anspruch.
56. 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).
57. Das Kantonsgericht hat wesentliche Aspekte im Text unserer Stimmrechtsbeschwerde unberücksichtigt gelassen in seinen Erwägungen. Dies betrifft insbesondere die zeitliche Dringlichkeit von Klimaschutz, wie auch die relativ geringe Bedeutung der Investitionskosten bei Heizungen mit nicht erneuerbarem Energieträger.
58. Weiter ist der Entscheid nicht klar, da er den Teil der betroffenen Grundeigentümer nur vage erläutert. So schreibt das Kantonsgericht an einer Stelle: "Selbst wenn für die Umsetzung der Verpflichtung einige Jahre Zeit blieben, wurde ein Teil der betroffenen Grundeigentümer weiterhin mit erheblichen Kosten konfrontiert. Die vorgesehene Übergangsregelung vermag die gravierenden Folgen für diese Betroffenen damit nicht genügend zu relativieren." An anderer Stelle schreibt das Kantonsgericht: "Mutmasslich wäre von der vorgesehenen Regelung gerade eine erhebliche Anzahl von Grundeigentümern in unzulässiger Weise in ihrer Eigentumsgarantie betroffen." Es ist dabei allerdings nicht klar, wie das Kantonsgericht zur Annahme gelangt, dass eine erhebliche Anzahl von Grundeigentümern in unzulässiger Weise betroffen wäre. Damit fehlte ein wichtiger Qualitätscheck bei der Verfassung des Entscheids; zudem wäre eine Darlegung der entsprechenden Überlegungen erforderlich, damit wir diese in Frage stellen können.
59. Deshalb wurde der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

Anträge

60. Wir beantragen, 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, beantragen wir eine Anpassung der Initiative zur Sicherstellung einer Übergangsfrist für die mit der Initiative geforderte Regelung von 9 bis 10 Jahren, wie dies der Fall gewesen wäre, wenn der Gemeinderat die Initiative zur Abstimmung zugelassen hätte und die Initiative somit 2020 zur Abstimmung gekommen wäre. Eventualiter beantragen wir, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
61. Zudem beantragen wir, die Kosten für das Verfahren sowie für eine Parteientschädigung dem Kanton Luzern aufzuerlegen. Dies betrifft insbesondere allfällige Kosten für das Verfahren vor Bundesgericht, eine Parteientschädigung für das Verfahren vor Bundesgericht, die Gerichtskosten des vorinstanzlichen Verfahrens von Fr. 1'500.- sowie eine Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren von Fr. 3'000.-

Hochachtungsvoll,