

Kantonsgericht Luzern 7H 21 4 vom 16.05.2022

Instanz:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Stimmrecht
Entscheiddatum:	16.05.2022
Fallnummer:	7H 21 4
LGVE:	
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

Leitsatz

Fall einer ungültig erklärten Gemeindeinitiative. Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro populo». Eine Gemeindeinitiative darf nur dann wegen Verstosses gegen das übergeordnete Recht für ungültig erklärt werden, wenn dieses klar und abschliessend eine höherrangige Regelung getroffen hat (E. 6, insb. E. 6.7).

Eine ausnahmslose Verpflichtung der Eigentümer, ihre Heizungssysteme bis ins Jahr 2030 auf die Nutzung erneuerbarer Energien umzustellen, ist mit der Besitzstandsgarantie nicht vereinbar (E. 9, insb. E. 9.6.2-9.6.4).

Gesetzesartikel: Art. 26 Abs. 1 BV, Art. 34 Abs. 1 BV; § 9 KEnG; § 178 Abs. 1 PBG; § 145 Abs. 1 StRG, § 145 Abs. 2 lit. f StRG.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10916».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Sachverhalt (zusammengefasst)

Der Gemeinderat C._____ erklärte die Initiative des Initiativkomitees «B._____» mit Beschluss vom 26. März 2020 für ungültig. Die Initiative verlangt die Schaffung eines Reglements mit folgendem Wortlaut:

«In Anwendung von § 9 Abs. 1 des Energiegesetzes des Kantons Luzern gilt in C._____ die folgende Regelung in Bezug auf Heizungssysteme:

In den folgenden in der Nutzungsplanung von 2009 bezeichneten Gebieten ist sicherzustellen, dass ab 2030 alle Heizungssysteme ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhen:

Ortsbildzone, Zentrumszonen I und II, Wohn- und Geschäftszone, 4-geschossige Wohnzone, 3-geschossige Wohnzone, 3-geschossige Wohnzone Kern, 3-geschossige Wohnzone ohne Geschossbonus, 2-geschossige Wohnzone, 2-geschossige Wohnzone dicht, Institut- und Klosterzonen I und II,

3-geschossige Arbeits- und Wohnzone, 2-geschossige Arbeits- und Wohnzone, Weilerzone, Zone für öffentliche Zwecke, Zone für Sport- und Freizeitanlagen, Sonderbauzonen I und III.

Wird eine neue Nutzungsplanung angenommen mit geänderten Zonenbezeichnungen, passt der Gemeinderat diesen Erlass entsprechend an.»

Der Regierungsrat wies eine gegen die Ungültigkeitserklärung erhobene Stimmrechtsbeschwerde mit Entscheid vom 27. November 2020 ab. Gegen diesen Entscheid erhoben das Initiativkomitee sowie A._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht. Die Beschwerde wurde abgewiesen.

Aus den Erwägungen:

4.

4.1. Die kommunale Initiative «B._____» betrifft insbesondere das kommunale sowie kantonale Energierecht. Es ist zunächst darzulegen, inwieweit die Gemeinde dazu berechtigt ist, in diesem Bereich Vorschriften zu erlassen.

4.2. Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101] ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (vgl. § 68 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Kantons Luzern [KV; SRL Nr. 1]). Die kantonale Gesetzgebung bestimmt den Umfang der Gemeindeautonomie und gewährt den Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum (§ 68 Abs. 2 Satz 2 KV). Gemeinden sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich

der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 136 E. 2.1; BGer-Urteile 1C_188/2020 vom 22.11.2021 E. 2.1.2, 1C_266/2020 vom 4.1.2021 E. 2.2). Soweit der Gemeinde in einem Bereich Erlassfreiheit zusteht, bedeutet dies nicht, dass sie ungeachtet bestehender Vorschriften legiferieren kann. Sie hat das übergeordnete Recht zu beachten.

4.3.

4.3.1. Gemäss Art. 89 Abs. 2 BV legt der Bund Grundsätze über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch fest. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV).

Das nationale Energiegesetz (EnG; SR 730) soll unter anderem zu einer umweltverträglichen Energieversorgung beitragen (Art. 1 Abs. 1 EnG), was namentlich den schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen, den Einsatz erneuerbarer Energien, insbesondere der Wasserkraft, bedeutet und das Ziel hat, die schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf Mensch und Umwelt möglichst gering zu halten (Art. 7 Abs. 3 EnG). Das Gesetz erklärt, dass die Nutzung und der Ausbau von erneuerbaren Energien von nationalem Interesse sind (Art. 12 Abs. 1 EnG) und verpflichtet die Kantone, im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zu schaffen (Art. 45 Abs. 1 Satz 1 EnG). Insbesondere haben die Kantone Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Gebäuden zu erlassen. Sie geben bei ihren Vorschriften den Anliegen der sparsamen und effizienten Energienutzung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien und von Abwärme nach Möglichkeit den Vorrang (Art. 45 Abs. 2 EnG).

Das Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) verleiht dem Ziel zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger zurückzuführen sind, Nachdruck (vgl. Art. 1 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Es beauftragt die Kantone dazu, die CO₂-Emissionen aus Gebäuden, die mit fossilen Energieträgern beheizt werden, zielkonform zu vermindern (Art. 9 CO₂-Gesetz).

4.3.2. Anknüpfend an die bundesrechtlichen Grundlagen bezweckt das kantonale Energiegesetz (KEnG; SRL Nr. 773) unter anderem eine sparsame, effiziente und nachhaltige Energienutzung namentlich durch eine verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien sowie von Abwärme (§ 1 Abs. 2 lit. a KEnG). Der Kanton koordiniert seine Energiepolitik mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden, wobei insbesondere eine Harmonisierung der energetischen Vorschriften und Massnahmen anzustreben ist (§ 2 Abs. 1 KEnG). Der Kanton arbeitet mit den Gemeinden, den regionalen Entwicklungsträgern und privaten Organisationen zusammen (§ 2 Abs. 2 KEnG). Die Gemeinden haben eine kommunale Energieplanung zu führen (§ 5 Abs. 1 KEnG). Sie können für bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete strengere Vorschriften als diejenigen des KEnG erlassen

(§ 9 KEnG).

Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung hat die Bauherrschaft eigenverantwortlich die Umstellung auf erneuerbare Energien zu prüfen. Dabei darf der Anteil an nichterneuerbarer Energie 90 Prozent des massgeblichen Bedarfs nicht überschreiten (§ 13 Abs. 1 KEnG). Der Ersatz eines Wärmeerzeugers ist zulässig, wenn die fachgerechte Umsetzung einer Standardlösung gewährleistet ist oder die Zertifizierung des Gebäudes nach Minergie-Standard ausgewiesen ist oder gemäss Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) die Klasse D bei der Gesamtenergieeffizienz erreicht ist oder die Bauherrschaft beim Einsatz von leistungsgebundenem Gas nachweist, dass sie über die gesamte Lebensdauer des Wärmeerzeugers mindestens 20 Prozent Biogas einsetzt, das in Anlagen im Kanton Luzern oder in angrenzenden Kantonen erzeugt und von diesen ins Gasnetz eingespeist wird (§ 13 Abs. 2 KEnG).

Neubauten und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden (Aufstockungen, Anbauten u.a.) müssen gemäss KEnG so gebaut und ausgerüstet werden, dass ihr Bedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung nahe bei null liegt (§ 18 Abs. 1 KEnG). Nahe bei null oder «nearly zero» bedeutet, dass dem Grundstück möglichst wenig Energie von aussen zugeführt wird. Soweit möglich soll die erforderliche Energie auf, im oder am Grundstück produziert werden (vgl. Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern [BUWD], FAQ Energiegesetz, <https://uwe.lu.ch>, Rubriken: Energiegesetz/FAQ, besucht am 7.3.2022).

4.3.3. Gemäss kantonalem Energiekonzept 2019 – 2021 (Kanton Luzern, Energiekonzept 2019 – 2021 [nachfolgend: Energiekonzept], abrufbar unter: <https://uwe.lu.ch>, Rubriken: Themen/Energie, besucht am 28.4.2022) soll die kantonale Energiepolitik entsprechend der nationalen Energiestrategie 2050 gestaltet werden und sich der Kanton Luzern innerhalb der energiepolitisch fortschrittlichen Kantone positionieren. Der Kanton unterstütze die nationale Energie- und Klimapolitik, treibe den laufenden Energieumbau in seinem Einflussbereich voran und begleite Gemeinden, Firmen und Private dabei, ihren Energiebedarf zu senken und ihre Energieversorgung (Wärme und Strom) auf erneuerbare Energien auszurichten. Damit verbunden sei ein klares öffentliches Bekenntnis des Kantons, den Energieumbau auf lokaler und regionaler Ebene voranzutreiben und seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden (Energiekonzept, S. 10). Weiter heisst es im Energiekonzept, der Kanton fördere die Produktion und die Nutzung von Wärmeenergie aus erneuerbaren Quellen. Damit das im KEnG formulierte Ziel – den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch bis zum Jahr 2030 auf insgesamt 30 Prozent zu erhöhen – erreicht werden könne, müsse diese Produktion und Nutzung künftig wesentlich gesteigert werden. Der Kanton setzt sich selbst das Ziel, die CO₂-Emissionen aus Heizung und Warmwasser in Gebäuden mit Wohnnutzung von 626'000 Tonnen CO₂-Ausstoss (2018) bis ins Jahr 2021 um 10 Prozent, auf 563'000 Tonnen, zu senken (Energiekonzept, S. 19). In den Jahren 2019 bis 2021 soll zudem der Anteil von mit Öl und Gas betriebenen Heizungen bei Wohnbauten von 54 auf 49 Prozent gesenkt werden (Energiekonzept, S. 20).

4.3.4. Zusammenfassend fällt die Regelungskompetenz für Massnahmen im Bereich des Energieverbrauchs von Gebäuden in die kantonale Zuständigkeit, wobei das Luzerner Recht den Gemeinden diesbezüglich einen Regelungsfreiraum belässt (§ 9 KEnG; vgl. vorne E. 4.3.2). Das Initiativbegehren verlangt, dass Heizungssysteme ab 2030 ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhen. Damit fördert es den Einsatz erneuerbarer Energien und stärkt dieses nationale Interesse (vgl. vorne E. 4.3.1). Auch trägt die vorgesehene Regelung der Umsetzung des kantonalen Energiekonzepts und der Erfüllung der dort enthaltenen Ziele bei: Mit der Verpflichtung zur Umstellung auf Heizungssysteme, die mittels erneuerbarer Energien betrieben werden, wird der Energieumbau vorangetrieben, der CO₂-Ausstoss in Gebäuden und der Anteil an mit fossiler Energie betriebenen Wärmesystemen gesenkt (vgl. E. 4.3.3 hiervoor). Insofern trägt das Initiativbegehren auch den Bestrebungen des CO₂-Gesetzes Rechnung (vgl. vorne E. 4.3.1) Eine Regelung, wie sie die Beschwerdeführer fordern, entspricht damit den Grundgedanken der nationalen sowie der kantonalen Energiepolitik und fördert überdies deren Ziele. Die vorgesehene Bestimmung, welche eine vollständige Umstellung auf Heizungssysteme, die mittels erneuerbarer Energien betrieben werden vorsieht, ist zudem strenger als das diesbezügliche kantonale Recht (vgl. vorne E. 4.3.2). Der Gemeinde steht daher in diesem Bereich Autonomie zur Gesetzgebung zu, soweit die vorgesehene Regelung mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

Festzuhalten bleibt zudem, dass sich der Kanton in seinem Energiekonzept dazu verpflichtet hat, die Bestrebungen der Gemeinden hinsichtlich des Ausbaus und der Nutzung erneuerbarer Energien zu begleiten und eine entsprechende Entwicklung voranzutreiben (vgl. E. 4.3.3 hiervoor).

5.

5.1. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Regierungsrat verletze ihr Initiativrecht gemäss Art. 34 BV, § 17 KV sowie § 10 der Gemeindeordnung der Gemeinde C. _____ (GO), weil ihre Initiative zu Unrecht für ungültig erklärt wurde.

5.2. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden (BGE 139 I 292 E. 5.2). Zu den politischen Rechten gehören unter anderem das Ergreifen und Unterzeichnen von Volksinitiativen (Art. 136 BV; § 17 KV). Den Stimmberechtigten des Kantons Luzern steht auch die Gesetzesinitiative zu (§ 21 KV). Auf Gemeindeebene können die Stimmberechtigten mittels Gemeindeinitiative die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt (§ 38 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [GG; SRL Nr. 150]; § 10 Abs. 1 GO). Gemeindeinitiativen können in der Form der Anregung (nichtformulierte Initiative) eingereicht werden. Für Gemeindeinitiativen, die den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder die Änderung der Gemeindeordnung verlangen, ist auch die Form des Entwurfs (formulierte Initiative) zulässig (§ 38 Abs. 3 GG; vgl. § 10 Abs. 1 GO).

5.3. Volksinitiativen dürfen keine Bestimmungen enthalten, die dem übergeordneten Recht widersprechen. Materielle Schranke für nationale Verfassungsinitiativen bildet das zwingende Völkerrecht (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV). Eine entsprechende Beschränkung auf zwingendes Völkerrecht findet auf kantonale und kommunale Volksbegehren keine Anwendung. Diese müssen vielmehr vorbehaltlos mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein (BGE 142 I 216 E. 3.1; vgl. Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 34 BV N 13). Gemeindeinitiativen haben demnach das Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale Recht, das Verfassungsrecht des Kantons sowie das übrige kantonale Recht zu wahren. Zum übergeordneten Recht gehört nicht nur das gesetzte Recht, wie die allgemeinverbindlichen Erlasse und die rechtsetzenden Verträge, sondern auch nicht gesetztes Recht, wie das Gewohnheitsrecht und die Rechtsgrundsätze sowie in dem Sinn verbindliches Behördenrecht, als von dessen Grundsätzen nicht ohne qualifizierte Begründung abgewichen werden darf (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2118). Der Grundsatz der Respektierung des übergeordneten Rechts gilt von Bundesrechts wegen (Art. 49 Abs. 1 BV). Er ist selbst dann verletzt, wenn kantonales bzw. kommunales Recht einen Regelungsspielraum missachtet, welcher auf der Grundlage des höherrangigen Rechts gewahrt werden muss (Ruch, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm., a.a.O., Art. 49 BV N 12).

In der Luzerner Rechtsordnung ist der Grundsatz der Respektierung des übergeordneten Rechts ausdrücklich verankert. Gemäss § 145 Abs. 1 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes (StRG; SRL Nr. 10) ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist (vgl. auch § 39 Abs. 2 lit. a GG; § 11 Abs. 3 GO). Rechtswidrig ist es namentlich dann, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG; Heselhaus/Seiberth/Langensand, In dubio pro populo?, in: Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre [Hrsg. Caroni/Heselhaus/Mathis/Norer], Zürich/St. Gallen 2011, S. 271). Stellt eine Behörde – ohne selbst eine Rechtsverletzung zu begehen – fest, dass eine Vorlage höherrangigem Recht zuwiderläuft, begeht sie nach dem Gesagten ihrerseits keine Rechtsverletzung, wenn sie eine solchermassen belastete Vorlage der Abstimmung entzieht. Das bedeutet nach der von Teilen der Lehre eher kritisch gewürdigten Praxis des Bundesgerichts allerdings nicht, dass – im umgekehrten Fall – eine Behörde eine Rechtsverletzung begehen würde, wenn sie eine Vorlage, die mit übergeordnetem Recht in Widerspruch steht, dessen ungeachtet dennoch der Volksabstimmung unterbreitet (zum Ganzen LGVE 2016 IV Nr. 17 E. 3.3.1; BGer-Urteil 1C_92/2010 vom 6.7.2010 E. 2.1; vgl. Notter, «Eine Initiative ist gültig, wenn ...», in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag [Hrsg. Rüssli/Hänni/Häggi Furrer], Zürich/Basel/Genf 2012, S. 243 f.).

5.4. Bei der Beurteilung der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit einer Initiative ist die hohe Bedeutung der Volksrechte zu beachten. Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Auslegung von Volksinitiativen liegt daher der Leitgedanke zugrunde, Initiativen nach Möglichkeit – durch Auslegung – vom Verdikt der Rechtswidrigkeit und

damit der Ungültigkeit zu bewahren (in dubio pro populo; Heselhaus/Seiberth/Langensand, a.a.O., S. 261; Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2017 S. 308). Die Gültigkeit einer Initiative kann dennoch nicht dadurch erreicht werden, dass ihr ein Sinn beigemessen wird, der vom Grundanliegen der Initianten abweicht bzw. die Natur des Begehrens tiefgreifend verändert (BGE 139 I 292 E. 7.2.4; Pedretti, a.a.O., S. 309).

6.

6.1. Sowohl der Gemeinde- als auch der Regierungsrat erachten das Initiativbegehren als mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Konkret stellen sie sich auf den Standpunkt, die Initiative widerspräche unter anderem § 9 KEnG. Gemäss Regierungsrat liesse sich aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte von § 9 KEnG herleiten, dass Gemeinden in definierten, bebauten Gebieten massgeschneiderte strengere Vorschriften für die Energienutzung erlassen dürften. Die initiierte Regelung würde jedoch praktisch sämtliche Haushalte der Gemeinde tangieren. In den davon nicht betroffenen Gebieten würden lediglich rund drei Prozent der Bevölkerung leben. Die Anwendung der Regelung der Initianten würde damit faktisch zu einem Verbot fossiler Heizungssysteme für die gesamte Wohnbevölkerung führen. Der Sinn von § 9 KEnG werde damit ins Gegenteil verkehrt. Entgegen der Argumente der Beschwerdeführer genüge es gerade nicht, dass einzig die reine Arbeitszone sowie die Zone ausserhalb der Bauzone von der Vorschrift ausgenommen werde.

6.2. Die Beschwerdeführer bringen hiergegen zunächst einmal vor, soweit die Bestimmung von § 9 KEnG überhaupt auslegungsbedürftig sei, sei die Rechtmässigkeit der durch den Regierungsrat erfolgten Auslegung fraglich. Dieser betrachte lediglich die historische Auslegungsmethode und vergesse insbesondere eine geltungszeitliche Interpretation der Bestimmung. Die Dringlichkeit von Massnahmen zum Schutz des Klimas habe seit Erlass der kantonalen Energiegesetzgebung weiter zugenommen. Der Kantonsrat habe dies mit der Ausrufung des Klimanotstands betont. Dieser gestiegenen Dringlichkeit habe der Regierungsrat bei der Auslegung der Bestimmung keine Beachtung geschenkt. Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, Sinn und Zweck der Bestimmung von § 9 KEnG liege darin, den Gemeinden angesichts der mit dem Klimawandel einhergehenden Herausforderungen die Möglichkeit zu gewähren – bei bestehendem Konsens der Stimmberechtigten –, strengere energiepolitische Vorschriften zu erlassen.

Weiter monieren die Beschwerdeführer, dass das Initiativbegehren auch mit der durch den Regierungsrat erfolgten historischen Auslegung von § 9 KEnG vereinbar sei, da es sich auf bestimmte Gebiete der Gemeinde beschränke. In Industrie- und Landwirtschaftsgebieten erfolgten Tätigkeiten, die im internationalen oder nationalen Wettbewerb stünden, und es existierten für derartige Betriebe branchenspezifische sowie kantonal- und bundesrechtliche Regelungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen. Man habe diese Zonen bewusst von der Regelung ausgenommen

und die Bestimmung strebe eine massgeschneiderte Regelung i.S.v. § 9 KEnG an. § 9 KEnG enthalte keine Regelung, wonach nicht das gesamte Wohngebiet von strengeren Vorschriften betroffen sein dürfe. Zudem sei, unter Berücksichtigung der Dringlichkeit von Klimaschutzmassnahmen sowie dem allgemeinen Interesse an Erkenntnissen aus kommunalen energiepolitischen Bestrebungen, eine grosszügige Auslegung des Begriffs «bestimmte» Gebiete angebracht. Den Gemeinden sei es daher zu ermöglichen, für möglichst umfassende Gebietsteile strengere Vorschriften zu erlassen.

6.3. § 9 KEnG sieht vor, dass Gemeinden für bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete strengere Vorschriften als diejenigen des KEnG erlassen können. Wie sich aus der Diskussion über diese Bestimmung im vorinstanzlichen Verfahren ergibt, ist sie nicht eindeutig und daher – entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführer – auslegungsbedürftig.

6.4. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element). Die Gesetzesmaterialien sind dabei zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 141 V 191 E. 3). Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt ihnen eine besondere Stellung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen (BGE 140 III 206 E. 3.5.4). Eine auf diese Weise vorgenommene Gesetzesinterpretation kann ergeben, dass ein (scheinbar) klarer Wortlaut zu weit gefasst und auf einen an sich davon erfassten Sachverhalt nicht anzuwenden ist (teleologische Reduktion; BGE 145 III 109 E. 5.1).

6.5.

6.5.1. Der Wortlaut von § 9 KEnG ist insoweit klar, als Gemeinden für bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete – und folglich nicht für das gesamte Gemeindegebiet – strengere energiepolitische Vorschriften erlassen dürfen. Wie bereits vom Gemeinde- und Regierungsrat vorgebracht, ergibt sich dies insbesondere auch bei historischer Auslegung unter Berücksichtigung der Materialien zum Energiegesetz. Dort heisst es: Gegen die im Rahmen der Vernehmlassung vorgelegte Variante von § 9 KEnG, wonach den Gemeinden der Erlass strengerer Vorschriften generell, das heisst für das gesamte Gemeindegebiet, zu erlauben sei, sei Widerstand erwachsen. Es sei argumentiert worden, damit werde die angestrebte schweizweite Harmonisierung der energetischen Bauvorschriften infrage gestellt. Den Gemeinden solle somit ausschliesslich zustehen, für bestimmte Teile des Gemeindegebiets massgeschneidert strengere Vorschriften zu erlassen. Überdies solle es ihnen freistehen,

für ihre eigenen Bauten einen höheren Energiestandard zu statuieren (Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 87 zur Totalrevision des Energiegesetzes und Volksinitiative «Energiezukunft Luzern» vom 23.5.2017, S. 32 [nachfolgend: Botschaft Energiegesetz 2017]).

Der heute geltende § 9 KEnG war bereits in der Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 78 zum Entwurf eines Kantonalen Energiegesetzes vom 28. Mai 2013 vorgesehen, welches vom Kantonsrat in der Gesamtabstimmung abgelehnt wurde (nachfolgend: Botschaft Energiegesetz 2013). Gemäss Wortlaut des dazumal vorgesehenen Paragraphen wäre der Erlass strengerer kommunaler Vorschriften lediglich im Rahmen von Sondernutzungsplänen zulässig gewesen (Botschaft Energiegesetz 2013, S. 28). Hätte der Gesetzgeber die Regelungskompetenz der Gemeinden auch in der heute geltenden Fassung von § 9 KEnG auf Sondernutzungspläne i.S.v. Gestaltungs- und Bebauungsplänen beschränken wollen, so wäre ihm offen gestanden, die einmal vorgesehene Formulierung im folgenden Gesetzgebungsprozess erneut aufzugreifen. Die Möglichkeit der Gemeinden zur Einführung strengerer Vorschriften gemäss dem heute geltenden § 9 KEnG einzig auf Sondernutzungspläne zu beschränken, würde demnach zu kurz greifen.

Vielmehr erlaubt der Wortlaut von § 9 KEnG die Auffassung – wie sie auch von den Beschwerdeführern vertreten wird –, dass die Nutzungsplanung einer Gemeinde nahezu integral strengerer Vorschriften unterworfen werden darf, sofern die davon betroffenen Gebiete bestimmt und bezeichnet sind. Die Regelung schreibt nicht vor, dass bei der Bezeichnung dieser Gebiete definierte Kriterien – wie beispielsweise der Energieverbrauch oder der Anteil der von der Regelung betroffenen Wohnbevölkerung – massgebend seien. Eine solche Betrachtungsweise liesse sich auch aus einer systematischen Auslegung von § 9 KEnG herleiten: Das Energiegesetz regelt die Energieversorgung, Nutzung und Förderung im Allgemeinen und nicht nur jene der Wohnbevölkerung bzw. der Bauzonen.

6.5.2. Der Titel der Initiative «B. _____» suggeriert, die Gemeinde werde integral von der Regelung der Initiative erfasst. Aus dem Wortlaut der Initiative ergibt sich jedoch, dass die Regelung nur für die definierten Gebiete und – wie von den Beschwerdeführern vorgebracht – auch nicht für das gesamte Baugebiet gelten soll. Von der Regelung ausgenommen wären die Arbeitszone, die Grünzone, die Sonderbauzone II (Bauzonen) sowie die gesamten Nichtbau- und Schutzzonen gemäss Nutzungsplanung 2009. Damit wären insbesondere die kommunalen Wohnzonen sowie die Ortsbild-, Zentrums- und Weilerzone, in welchen ebenfalls Wohnungen liegen (vgl. Art. 8 Abs. 2, 9 Abs. 2, 20 Abs. 1 Bau- und Zonenreglement der Gemeinde C. _____ vom 17. November 2009 [BZR C. _____ 2009]) in die Regelung eingeschlossen. Die Initiative beträfe bei einem Inkrafttreten damit – wie bereits vom Regierungsrat ausgeführt – 95 % der Wohnbevölkerung und damit die meisten der zu Wohnzwecken genutzten Gebäude. In der Folge würden die jüngst geänderten und verschärften kantonalrechtlichen Vorgaben des KEnG durch strengere kommunale Regelungen ersetzt.

Wie ausgeführt hat es der kantonale Gesetzgeber im Gesetzgebungsprozess verworfen, den Gemeinden eine Kompetenz zum Erlass strengerer energiepolitischer Vorschriften für das gesamte Gemeindegebiet zu gewähren (E. 6.5.1 hiervor). § 9 KEnG

in seiner heutigen Form ermöglicht es den Gemeinden, lokalpolitische Schwerpunkte zu setzen – sichert aber gleichzeitig die kantonale wie letztlich auch die schweizweite Harmonisierung der Energienutzung zum Zweck der Wärmeerzeugung. Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen erweist sich eine teleologische Reduktion des Wortsinns von § 9 KEnG auf dessen eigentliche Zielsetzung als stimmig. Kommunale Verschärfungen sind demnach nur insoweit zulässig, als sie Ausnahmecharakter wahren und die kantonal geltenden energetischen Vorschriften als Regelfall erhalten bleiben. Eine kommunale Regelung, welche nahezu alle zu Wohnzwecken genutzten Gebäude der Gemeinde betreffe, würde mit diesem Auslegungsergebnis in einem gewissen Widerspruch stehen, da sich ihre Wirkung auf weite Teile des Gemeindegebiets erstrecken würde. Ob mittels einer Beschränkung des Wortsinns von § 9 KEnG tatsächlich der wahre Sinn der Bestimmung gefunden werden kann, kann gestützt auf folgende Ausführungen offen bleiben.

6.6. Eine Regelung zur Reduktion des CO₂-Ausstosses im Bereich der Energienutzung von Heizungssystemen in Wohngebieten erscheint planerisch sinnvoll und effektiv. Fast 30 % des schweizweiten Energieverbrauchs erfolgt durch Haushalte (vgl. Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2020, Bundesamt für Energie, S. 3 und 10; abrufbar unter: <https://www.bfe.admin.ch>, Rubrik: Versorgung/Statistik und Geodaten/Energiestatistiken/Gesamtenergiestatistik, besucht am 28.4.2022) und nahezu zwei Drittel der Wohngebäude werden – gemäss statistischer Angaben aus dem Jahr 2017 – mit fossilen Energieträgern geheizt (60,1 %; Bundesamt für Statistik, Energiebereich, Heizsystem und Energieträger, <https://www.bfs.admin.ch>, Rubrik: Statistiken/Bauwohnungswesen/Gebäude/Energiebereich, besucht am 28.4.2022). Andere Kantone, wie beispielsweise die Kantone Basel Stadt, Glarus oder Zürich, haben für Neu- und Umbauten dem Initiativbegehren ähnliche Regelungen bereits erlassen bzw. beschlossen (§ 5 und 7 Abs. 1 Energiegesetz Kanton Basel Stadt [EnG BS; SG 772.100]; <https://www.nzz.ch/schweiz/klimapolitikdas-wundervonglarus-ld.1644230>; Kanton Zürich, Kantonale Volksabstimmung, 28.11.2021, Vorlage, Änderung des Energiegesetzes für die Umsetzung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich 2014 [MuKEn 2014], S. 4 ff. und 12, abrufbar unter: <https://www.zh.ch>, Rubrik: Politik & Staat/Gesetze & Beschlüsse/Beschlüsse des Regierungsrates/Regierungsratsbeschluss Nr. 1032/2021, besucht am 28.4.2022). Der Einschluss von insbesondere zu Wohnzwecken genutzter Gebiete in die Regelung des Initiativbegehrens beruht damit auf spezifischen Gründen. Folglich könnte die Regelung als massgeschneidert angesehen werden, wie es – gemäss Botschaft zum Energiegesetz – für kommunale Regelungen im Sinn von § 9 KEnG verlangt wird (Botschaft Energiegesetz 2017, S. 32).

6.7. Gegenstand dieses Entscheids bildet die Frage der Zulässigkeit der Ungültigkeitserklärung der Initiative. Diese erfolgte namentlich aufgrund der von den Vorinstanzen vorgenommenen Auslegung von § 9 KEnG. Sie schreiben dieser Bestimmung einen Inhalt zu, der aus dem Gesetzeswortlaut nicht eindeutig hervorgeht und daher von den Initianten nicht in dieser Weise verstanden werden musste. Wie ausgeführt ist bei der Auslegung einer Initiative – nach dem Grundsatz in dubio pro populo – nach Möglichkeit von der Gültigkeit des Begehrens auszugehen. Einzig wenn gene-

rellabstrakte Regeln, die per Initiative zum Gesetz erhoben werden sollen, klar und unmissverständlich gegen höheres Recht verstossen und mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht anwendbar wären und damit «toter Buchstabe» bleiben würden, muss das Initiativbegehren ungültig erklärt werden. Im Zweifelsfall oder wenn das übergeordnete Recht erstens auslegungsbedürftig ist und zweitens mehrere Auslegungsergebnisse möglich sind, ist das Begehren grundsätzlich dem Gesetzgebungsorgan zu unterbreiten. Wenn nun auf den ersten Blick – wie im vorliegenden Fall – eine Initiative als mit dem kantonalen Recht vereinbar erscheint und erst die teleologische Reduktion des übergeordneten Rechts zur Gesetzeswidrigkeit führt, erscheint es nicht vertretbar, das Volksbegehren alleine mit dieser Begründung für ungültig zu erklären.

Zudem bleibt festzuhalten, dass eine Gültigkeitserklärung der Initiative nicht direkt das Inkrafttreten der Bestimmung zur Folge hat. Einer solchen Erklärung folgt die Abstimmung über die Initiative. Der Gemeinde steht dabei offen, in den Abstimmungsunterlagen objektiv darzulegen, inwiefern sie die Initiative als nicht mit dem kantonalen Recht vereinbar erachtet (vgl. BGE 105 Ia 362 E. 2). Sollte sich zukünftig bei der Anwendung der Regelung eine Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ergeben, bliebe zudem die konkrete Normenkontrolle als Instrument der erneuten Prüfung.

6.8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Auslegung von § 9 KEnG nicht vollständig klar ist. Unter Beachtung der Bedeutung der politischen Rechte rechtfertigt es sich nicht, die Initiative allein aufgrund einer Unvereinbarkeit mit dieser Bestimmung für ungültig zu erklären. Bei dieser Beurteilung sind die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer hierzu – soweit diese überhaupt entscheiderelevant sind – unbeachtlich. Auch das Argument des Regierungsrats, wonach der kantonale Gesetzgeber ein umfassendes Verbot fossiler Heizungssysteme im Bereich von Um- und Neubauten im Rahmen der Totalrevision des KEnG diskutiert und verworfen habe, vermag hieran nichts zu ändern.

7.

7.1. Der Gemeinderat bringt in seinem Beschluss vom 26. März 2020 vor, das Initiativbegehren verstosse auch gegen § 2 KEnG, wonach die nationale, kantonale und kommunale Energiepolitik zu koordinieren und die energetischen Vorschriften und Massnahmen zu harmonisieren seien. Eine eigenständige kommunale Reglementierung widerspräche diesen Anliegen.

Es wurde bereits ausgeführt, dass die vorgesehene Regelung mit den Grundgedanken der nationalen und kantonalen Energiepolitik vereinbar ist und deren Zielerreichung sogar fördert (vgl. vorne E. 4.3.4). Auf ähnliche Bestrebungen anderer Kantone wurde hingewiesen (vgl. vorne E. 6.6). Der Bundesgesetzgeber sieht zur Senkung von Treibhausgasemissionen alter Gebäude in erster Linie andere Massnahmen vor, als ein Verbot von fossilen Heizungssystemen. Ein solches Verbot wirkt damit einer nationalen Harmonisierung der Energiepolitik entgegen, widerspricht dem KEnG

aber nicht. Mit § 9 KEnG gewährt der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden gerade einen Handlungsspielraum für Ausnahmeregelungen.

Anzumerken bleibt, dass die vom Gemeinderat angerufenen MuKEn der Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK; abrufbar unter: <https://www.endk.ch>, Rubrik: Energiepolitik der Kantone/MuKEn, besucht am 28.4.2022) keine eigentlichen Rechtssätze darstellen. Eine Initiative liesse sich folglich nicht alleine aufgrund eines Widerspruchs mit diesen Vorschriften für ungültig erklären.

7.2. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen sowie der folgenden Ausführungen vermag auch das Argument des Gemeinderats, die Initiative verletze § 13 KEnG, nicht zu überzeugen. Die Bestimmung von § 13 KEnG regelt den Ersatz von Wärmeerzeugern. Der Gemeinderat erachtet diese Bestimmung als durch das Initiativbegehren verletzt, weil es davon abweiche. Die Berufung auf eine Verletzung von § 13 KEnG steht in deutlichem Widerspruch zu § 9 KEnG, der eine eigenständige und abweichende kommunale Reglementierung erlaubt.

8. Der Regierungsrat stellt in seiner Entscheidung fest, eine Rückwirkung des Initiativbegehrens sei nicht zulässig. Aufgrund der Auswirkungen bei Inkrafttreten der Initiative müssten alle bewilligten und nicht ausschliesslich auf erneuerbarer Energie beruhenden Heizsysteme bis 2030 ersetzt werden. Die Beschwerdeführer halten diesem Argument entgegen, es liege keine Rückwirkung vor und soweit dennoch eine solche angenommen werde, sei vom Vorliegen einer unechten Rückwirkung auszugehen bzw. seien die Voraussetzung für deren Zulässigkeit gegeben.

Von der Regelung des Initiativbegehrens betroffene Grundeigentümer können sich – wie im Folgenden aufzuzeigen ist – auf die Besitzstandsgarantie berufen. Die Wirkungen dieser Garantie überschneiden sich mit jener des Rückwirkungsverbots (vgl. Vallender/Hettrich, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm., a.a.O., Art. 26 BV N 30), wobei erstere konkret auf den Schutz des Eigentums zugeschnitten ist. Eine mögliche Rückwirkungsproblematik wird daher – soweit relevant – im Folgenden erörtert, und es erübrigen sich damit weitere Ausführungen zum Rückwirkungsverbot.

9.

9.1. Der Regierungsrat bringt vor, aufgrund der gemäss Initiativtext vorgesehenen Regelung müssten bei einer Annahme der Initiative alle Heizungssysteme – unabhängig von ihrer Betriebsfähigkeit – innert zehn Jahren ersetzt werden. Die verfassungsmässige Bestandegarantie umfasse aber grundsätzlich die Möglichkeit, rechtmässig errichtete Bauten und Anlagen – im Rahmen der normalen Lebensdauer – in ihrem Bestand zu erhalten. Eine generelle und ausnahmslose Verpflichtung zum Einbau eines neuen Heizungssystems enttäusche erwecktes Vertrauen und könne zu wirtschaftlichen Härten führen. Die Regelung lasse keinen Spielraum, um auf konkrete Gegebenheiten des Einzelfalls einzugehen. Der Verzicht auf eine mittels fossiler Energien betriebene Heizung oder der Einbau einer neuen Heizung seien teilweise unmöglich oder nicht angemessen. Es seien in diesen Fällen andere Massnahmen

zur Senkung des Energiebedarfs zu treffen. Der Regierungsrat bringt damit zusammenfassend vor, das Begehren der Initianten trete – aufgrund seines abschliessenden bzw. zwingend Charakters – in Konflikt mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

9.2. Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt, im Bestreben nach mehr Klimaschutz liege ein gewichtiges und dringliches öffentliches Interesse sowie eine notwendige Gefahrenabwehr, welche die Anwendung einer neuen restriktiveren Regelung auf bereits bewilligte und umgesetzte Bauvorhaben rechtfertigte. Der Gesetzgeber habe selbst festgehalten, dass die Abwendung der drohenden Klimakatastrophe nicht alleine durch die Verantwortung jedes Einzelnen erreicht werden könne, sondern mittels griffiger Massnahmen auf allen staatlichen Ebenen abzuwenden sei (vgl. auch Kantonsrat Luzern, P 60, Postulat Peyer Ludwig namens der CVP-Fraktion über die symbolische Ausrufung des Klimanotstandes, abrufbar unter: <https://www.lu.ch>, Rubrik: Kantonsrat/Parlamentsgeschäfte, besucht am 28.4.2022). Die Beschwerdeführer weisen auf die Dringlichkeit von Massnahmen zum Schutz des Klimas und zur Abwendung der Konsequenzen des Klimawandels – wie beispielsweise dem Anstieg des Meeresspiegels, der Zunahme von Starkniederschlägen, Überschwemmungen, Hitzewellen und extremen Stürmen sowie dem damit verbundenen Verlust von Lebensgrundlagen und dem Tod unzähliger Menschen – hin. Mit Ratifizierung des Pariser Klimaschutzabkommens (United Nations 2015, Paris Agreement, abrufbar unter: <https://unfccc.int>, Rubrik: Process and Meetings/The Paris Agreement) habe die Schweiz ihre Absicht bekräftigt, die globale Erwärmung auf 1,5° C zu beschränken. Zur Erreichung dieses Ziels sei dringendes Handeln erforderlich und die reiche Schweiz habe mehr dazu beizutragen als der Weltdurchschnitt. Mit Massnahmen im Gebäudebereich sei eine Reduktion von Emissionen – und damit die Erreichung der Ziele des Abkommens – relativ effizient und einfach erreichbar. Die Gemeinde habe – angesichts der drohenden Schäden und Gefahren – eine moralische Pflicht zu handeln und einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Der Eingriff in die Rechte der Betroffenen sei relativ klein und die Massnahme daher zur Reduktion von Treibhausgasen im Gebäudebereich und zum Schutz des Klimas insgesamt notwendig und verhältnismässig.

9.3. Gemäss Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet (vgl. § 10 Abs. 2 KV). In ihrer Funktion als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die konkreten, individuellen Eigentumsrechte vor unzulässigen staatlichen Eingriffen. Der Einzelne hat einen Anspruch darauf, sein Eigentum zu bewahren, zu nutzen und darüber zu verfügen (Waldmann, Basler Komm., Basel 2015, Art. 26 BV N 43). Ein Ausfluss der Bestandesgarantie ist die sogenannte Besitzstandsgarantie, welche den Träger des Eigentumsrechts vor Eingriffen im Zuge der Einführung neuen Rechts schützt und damit den Bestand vormals rechtmässig erstellter Bauten, die durch Inkrafttreten neuen Rechts rechtswidrig werden. Diese Garantie verpflichtet den Gesetzgeber, beim Erlass neuer eigentumsbezogener Vorschriften die unter der bisherigen Eigentumsordnung rechtmässig realisierte Nutzung des Eigentums zu beachten und das neue Recht schonungsvoll einzuführen (Vallender/Hettich, a.a.O., Art. 26 BV N 30; Waldmann, a.a.O., Art. 26 BV N 45 f.).

§ 178 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) konkretisiert diese Garantie im kantonalen Recht für Bauten und Anlagen, im Anwendungsbereich des PBG unter der Bezeichnung Bestandesgarantie. Danach dürfen in Bauzonen rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den öffentlichrechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften widersprechen, erhalten und zeitgemäss erneuert werden (§ 178 Abs. 1 PBG). Sie dürfen zudem umgebaut, in ihrer Nutzung teilweise geändert oder angemessen erweitert werden (§ 178 Abs. 2 PBG), wenn dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen dagegenstehen (lit. b). Während die bundesverfassungsrechtliche Besitzstandsgarantie insbesondere den Erhalt und die bisherige Nutzung der ehemals rechtmässigen Bauten und Anlagen schützt, ermöglicht diese sogenannte erweiterte Besitzstandsgarantie bzw. kantonale Bestandesgarantie des PBG auch bauliche Änderungen, Nutzungsänderungen sowie Erweiterungen vorzunehmen (vgl. § 178 Abs. 2 PBG; Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Diss. Zürich 2003, S. 9 f. und 70).

Die Bestandes- wie auch die Besitzstandsgarantie gelten nicht absolut. Einschränkungen sind zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sind (Art. 36 BV). Hinsichtlich von Massnahmen, die Bauten und Anlagen betreffen, ist zu beachten, dass Eigentümer regelmässig von baulichen Nutzungsbefugnissen Gebrauch gemacht und möglicherweise erhebliche Investitionen getätigt haben. Die Verpflichtung der Grundeigentümer, bestehende Bauten und Anlagen strengeren Vorschriften anzupassen, ist mit der Eigentumsgarantie daher in der Regel nur schwer vereinbar, insbesondere, wenn aufgrund der verlangten Massnahmen bereits getätigte bauliche Investitionen zunichtegemacht oder erhebliche finanzielle Aufwendungen notwendig würden (Willi, a.a.O., S. 43 und 47). Regelungen, welche in die Besitzstandsgarantie eingreifen, können im Bereich des Umweltschutzes aber unter Umständen zulässig sein, wenn sie auf gewichtigen öffentlichen Interessen beruhen sowie grosszügige Übergangsfristen vorsehen (vgl. BGE 117 Ib 243 E. 3c; Willi, a.a.O., S. 48 f.). Erweist sich eine Einschränkung des Eigentumsrechts im Einzelfall als zulässig, wandelt sich der Schutz dieser Garantie für gewisse Eigentumsbeschränkungen in einen einklagbaren Entschädigungsanspruch. Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind voll zu entschädigen (Art. 26 Abs. 2 BV; BGE 99 Ia 35 E. 3; Waldmann, a.a.O., Art. 26 BV N 44 und 48).

9.4. Das Initiativbegehren «B._____» verlangt, dass ab 2030 alle Heizungssysteme in den bezeichneten Gebieten ausschliesslich auf erneuerbaren Energien beruhen. Diese Regelung führt zur Rechtswidrigkeit von Bauten, die per 1. Januar 2030 nicht ausschliesslich mittels erneuerbarer Energien gespeisene Heizungssysteme nutzen. Die Initiative sieht nicht vor, wie mit diesen rechtswidrig gewordenen Bauten umzugehen ist. Mutmasslich würden die betroffenen Eigentümer zur Umstellung ihres Heizungssystems verpflichtet. Die Nutzung bestehender fossiler Heizungssysteme wäre demnach ab 2030 untersagt und die Wahlfreiheit beim Einbau neuer Heizungssysteme eingeschränkt. Damit tangiert das Initiativbegehren die Bestandes- wie auch

die Besitzstandsgarantie.

9.5. In Bezug auf die Prüfung der Verhältnismässigkeit der konkreten Massnahme ist für den Bereich von Massnahmen zum Klimaschutz Folgendes festzuhalten:

Die Notwendigkeit einer umfassenden Analyse zur Wirksamkeit von Massnahmen zum Schutz des globalen Klimas könnte eine gerichtliche Beurteilung energiepolitischer Massnahmen deutlich erschweren – wenn nicht sogar verunmöglichen. Auch die konkrete Gegenüberstellung verschiedener wirkungsvoller Klimaschutzmassnahmen, zur Beurteilung ihrer Erforderlichkeit im juristischen Sinn, könnte Projekte zur Reduktion umweltschädlicher Emissionen verunmöglichen. Bestrebungen zur Senkung des Ausstosses schädlicher Emissionen könnten dadurch verhindert werden, weil sich nur die effizientesten Massnahmen durchsetzen liessen. Zudem lässt sich eine Bilanz der Erforderlichkeit einer solchen Massnahme regelmässig erst nach ihrer Durchführung konkret beurteilen, fehlt es doch häufig an Kenntnissen dazu. Die Dringlichkeit von Massnahmen zum Klimaschutz gebietet daher bei der Prüfung ihrer Verhältnismässigkeit eine andere Handhabung. Jedes Mittel, welches tatsächlich zum Schutz des Klimas beiträgt, hat als erforderlich im juristischen Sinn zu gelten, solange nicht eindeutig gebotene Mittel oder andere Argumente dagegensprechen.

9.6.

9.6.1. Die von den Initianten vorgeschlagene Regelung würde – sofern angenommen – eine gesetzliche Grundlage für einen möglichen Eingriff in Eigentumsrechte schaffen. Konkret zielt die Regelung auf eine Reduktion des CO₂-Ausstosses im Gebäudebereich ab. Der CO₂-Ausstoss trägt bekanntlich zum Klimawandel bei. Eine Reduktion eines solchen Ausstosses dient folglich dem Klimaschutz. Da mit dem Klimawandel Extremwetterereignisse wie beispielweise 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.

Aufgrund der Dringlichkeit von Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ist die vorgeschlagene Regelung auch erforderlich im Sinn der erfolgten Erwägung (vgl. E. 9.5 hiavor). Möglicherweise könnten mittels Sanierungen alter Gebäude im Einzelfall grössere Beiträge zum Schutz des Klimas geleistet werden, wie ausgeführt kann dies bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Massnahmen zum Klimaschutz aber gerade nicht massgebend sein. Zu bemerken ist weiter, dass der Gesetzgeber auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene bezüglich der Senkung des Energieverbrauchs insbesondere Massnahmen im Gebäudebereich ergreifen kann (vgl. vorne E. 4.3.1) und in diesem Bereich grosses Entwicklungspotential besteht (vgl. vorne E. 6.6).

9.6.2. «Ab 2030 [haben] alle Heizungssysteme [in den von der Regelung betroffenen Gebieten] ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien [zu] beruhen.», so das Initiativbegehren. Die Formulierung ist klar und bedarf keiner Auslegung. Sie legt die Regeln für die betroffenen Gebiete abschliessend und ausnahmslos fest. Die

Beschwerdeführer bringen auch nicht vor, die Bestimmung müsse anders verstanden werden. Es fragt sich, ob sich die Regelung für die betroffenen Personen in dieser Art als zumutbar erweist.

Eigentümer, die ihre fossilen Heizungssysteme bis ins Jahr 2030 ohnehin ersetzen müssten, würden durch die Regelung in ihrer Wahl des neuen Systems eingeschränkt; zulässig wären nur noch solche, die mittels erneuerbarer Energien funktionierten. Im Einzelfall kann dies bei der Umstellung zu höheren Kosten führen. Der Ersatz eines auf fossilen Energien beruhenden Heizungssystem durch ein solches, welches sich hauptsächlich aus erneuerbaren Energien speist, wird vom Kanton jedoch mit Subventionen unterstützt (vgl. <https://uwe.lu.ch>, Rubrik: Themen/Energie/Förderprogramme Energie, besucht am 28.4.2022). Zudem kann nach einer solchen Umstellung – wie auch die Beschwerdeführer vorbringen – regelmässig mit geringeren jährlichen Gesamtkosten gerechnet werden (vgl. WWF Schweiz, Gebäudesanierung und Heizsysteme, <https://www.wwf.ch>, Rubrik: Unsere Ziele/Klima und Energie/Gebäudesanierungen und Heizungssysteme, besucht am 28.4.2022). In diesen Fällen wären die Folgen des Inkrafttretens des Initiativbegehrens durchaus zumutbar bzw. insgesamt verhältnismässig. Festzuhalten bleibt, dass – soweit Heizungssysteme bis ins Jahr 2030 ohnehin vollständig ersetzt werden müssten – die Bestandes- und Besitzstandsgarantie unter Umständen nicht berührt wäre.

9.6.3. Anders verhält es sich, wenn das fossile Heizungssystem erst in den vergangenen Jahren erneuert wurde oder das System noch eine relativ lange Lebensdauer hätte. Dem Initiativbegehren folgend müssten die Eigentümer zum Aus- bzw. Umbau ihres Heizungssystems gezwungen werden. Die Beurteilung der Zumutbarkeit eines derartigen Eingriffs im Einzelfall kann vorliegend nur gestützt auf Annahmen erfolgen. Wie bereits ausgeführt werden heute nahezu zwei Drittel der Wohngebäude in der Schweiz mittels fossiler Energien beheizt (vgl. vorne E. 6.6). Der Anteil der von der Regelung in dieser Weise tangierten Grundeigentümer wäre damit mutmasslich relativ gross. Diese Grundeigentümer würden einerseits – aufgrund der Pflicht zur Umstellung auf erneuerbare Heizungssysteme – zu erheblichen Investitionen gezwungen. Weiter könnten die einmal in ihre bestehenden Heizungssysteme investierten Mittel – bei einer Verpflichtung zum Umbau – nicht wie ursprünglich geplant amortisiert werden. Mutmasslich wäre damit ein nicht unbeachtlicher Teil der Grundeigentümer mit Mehrkosten konfrontiert, welche nicht voraussehbar waren und damit im persönlichen Budget nicht vorgesehen wurden. Die verpflichtende Regelung würde diese Grundeigentümer in erheblicher Weise treffen. Der Anspruch auf Subventionen sowie die Tatsache, dass nach Vornahme der Investitionen mit geringeren Kosten zu rechnen ist, vermag diese Folgen nicht zu mildern. Durchaus ist denkbar, dass die Umsetzung des Initiativbegehrens in verschiedenen Fällen aufgrund von fehlenden Mitteln scheitern würde.

Diese für die Betroffenen teilweise folgenschwere Wirkung könnte durch eine Ausnahmeregelung relativiert werden. Die Regelung der vorliegend zu beurteilenden Initiative ist aber abschliessend formuliert und erlaubt grundsätzlich – anders wie in anderen Bereichen des Umweltrechts (vgl. Art. 13 Abs. 2 und 4 der Lärmschutz-Verordnung [LSV; SR 814.41]; Art. 11 der Luftreinhalte-Verordnung [LRV; SR 814.318.142.1]) – keine Abwägung im Einzelfall. Aufgrund des allgemein

geltenden Verhältnismässigkeitsprinzips müsste bei Inkrafttreten der Initiative dennoch – eingeschränkt – eine Beurteilung im Einzelfall vorgenommen werden. Wenn nun aber in einem nicht unwesentlichen Teil der Anwendungsfälle eine Ausnahme zugelassen werden müsste – weil die Verpflichtung mit der Eigentumsgarantie nicht vereinbar ist –, wird die Ausnahme zum Regelfall. Eine solche Handhabung widerspricht dem Initiativtext, tritt in Konflikt mit der Rechtssicherheit und erweist sich demnach als rechtlich kaum durchsetzbar.

Eine gewisse Milderung erfährt die Regelung durch die vorgesehene Übergangsfrist. Die Verpflichtung zur Umstellung des Heizungssystems auf erneuerbare Energien wird ab 2030 statuiert. Mit Inkrafttreten der von den Initianten vorgesehenen Regelung bliebe den betroffenen Grundeigentümern ein zeitlicher Horizont von nunmehr rund sieben Jahren zur Umstellung. Eine solche Frist bewegt sich im Rahmen der im Bundesrecht vorgesehenen umweltrechtlichen Übergangsregelungen, welche für gesetzlich statuierte Sanierungspflichten Fristen zwischen drei bis fünfzehn Jahren vorsehen (Art. 17 Abs. 3 LSV; Art. 8 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV; SR 814.710]; Art. 10 Abs. 1 und 3 LRV). Die Thematik der Energieeffizienz und Klimafreundlichkeit ist im Zuge der Diskussion über den Schutz des Klimas und dazu notwendiger Massnahmen bereits länger präsent. Es besteht eine Tendenz zur Umstellung auf Technologien, die Mittels erneuerbarer Energien betrieben werden. Das kantonale Energiegesetz verlangt von der Bauherrschaft beim Ersatz eines Wärmereizers bereits seit dem Jahr 2019 die eigenverantwortliche Prüfung der Umstellung auf erneuerbare Energien (§ 13 KEnG; vgl. vorne E. 4.3.2). Eine Verpflichtung zur Umstellung auf erneuerbare Energien kann folglich nicht als völlig überraschend erachtet werden. Die mit einer solchen Verpflichtung verbundenen Kosten waren aber – wie bereits ausgeführt – nicht voraussehbar. Selbst wenn für die Umsetzung der Verpflichtung einige Jahre Zeit blieben, würde 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.

9.6.4. Wie erwogen sind Vorschriften zur Anpassung bestehender Bauten und Anlagen an neue, strengere Vorschriften mit der Eigentumsgarantie nur in seltenen Fällen vereinbar, insbesondere dann nicht, wenn getätigte Investitionen dadurch beeinträchtigt oder erhebliche finanzielle Aufwendungen notwendig werden (vgl. vorne E. 9.3 sowie Willi, a.a.O., S. 46 f.). Solche Situationen würden – wie sich aus den eben erfolgten Erwägungen ergibt – bei Inkrafttreten der Initiative gerade eintreten. Die Ausgestaltung der Regelung kann die Eingriffstiefe aufgrund ihres abschliessenden Charakters und der nur bedingt sachdienlichen Übergangsfrist nicht mildern. Insbesondere unter Berücksichtigung, dass nicht nur die Besitzstandsgarantie nach Art. 26 BV, sondern auch die Konkretisierung dieser Schutznorm gemäss § 178 Abs. 1 PBG betroffen ist. Selbst ein derart gewichtiges öffentliches Interesse wie der Klimaschutz vermag einen solchen Eingriff in die Eigentumsgarantie nicht zu rechtfertigen. Das Initiativbegehren verstösst folglich gegen Art. 26 BV und § 178 PBG und damit gegen übergeordnetes Recht.

Diese Handhabung entspricht auch der Rechtsprechung zur abstrakten Normenkontrolle, deren Grundsätze vom Bundesgericht auch bei der Auslegung unklarer Geset-

zesinitiativen herangezogen werden (BGE 111 Ia 292 E. 2, 105 Ia 362 E. 4). Demnach führt die reine Möglichkeit, dass sich eine angefochtene Norm in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig erweisen könnte nicht zur Aufhebung dieser Bestimmung (BGE 146 I 70 E. 4 mit Hinweisen, 140 I 2 E. 4, 134 I 293 E. 2). Im Sinn eines Umkehrschlusses wäre eine Regelung demnach dann aufzuheben, wenn ihre Anwendung mit grosser Wahrscheinlichkeit in einer erheblichen Anzahl von Fällen zu Ergebnissen führte, welche dem übergeordneten Recht widersprächen (Predetti, a.a.O., S. 317). Mutmasslich wäre von der vorgesehenen Regelung gerade eine erhebliche Anzahl von Grundeigentümern in unzulässiger Weise in ihrer Eigentumsgarantie betroffen. Die Regelung wäre demnach auch im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle, im Sinn der erwähnten Rechtsprechung, aufzuheben.

9.7. Auch der Grundsatz in dubio pro populo (vgl. vorne E. 5.4) vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Der Initiativtext ist abschliessend formuliert; Ausnahmen sind keine vorgesehen. Selbst wenn dem Gesetzesanwender in Härtefällen ein Spielraum über eine Verhältnismässigkeitsprüfung zustünde, kann dies im vorliegenden Fall nicht zu einem anderen Resultat führen. Aufgrund der mutmasslich grossen Zahl an Personen, die von der Regelung rechtswidrig in ihrer Eigentumsgarantie betroffen wären, ist die Ungültigkeitserklärung zulässiges und richtiges Mittel, um dem Gesetzesantrag bereits hier eine Schranke zu setzen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass eine Regelung in Kraft treten würde, die nur eine sehr eingeschränkte bzw. insbesondere nicht die zu erwartende Wirkung entfalten könnte, weil sie in vielen Fällen nicht durchsetzbar wäre und damit wirkungsloser Gesetzestext bliebe. Den Stimmberechtigten würde im Gesetzgebungsprozess eine Entscheidungsfreiheit vorgetäuscht, die ihnen nicht zukommt (vgl. dazu Notter, a.a.O., S. 238).

10. Zusammenfassend verstösst das Initiativbegehren gegen übergeordnetes Recht und wurde damit gestützt auf § 145 Abs. 1 und Abs. 2 lit. f StRG zu Recht für ungültig erklärt.

Aufgrund dieser Feststellung erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob das Initiativbegehren auch dem vom Regierungsrat erwähnten Vertrauensschutz widerspricht. Diesbezüglich ist ohnehin festzuhalten, dass die Besitzstandsgarantie nach einem Teil der Lehre auch aus dem Vertrauensschutz abgeleitet wird (vgl. Waldmann, a.a.O., Art. 26 BV N 45). Aspekte des Vertrauensschutzes sind der Besitzstandsgarantie folglich immanent und eine selbständige Prüfung des Vertrauensschutzes erübrigt sich daher ohnehin.

11. Die Beschwerdeführer beantragen für den Fall der Ungültigkeitserklärung der Initiative die Prüfung einer Teilungültigkeit, zum Beispiel unter Anpassung des Perimeters der im Initiativtext erwähnten in der Nutzungsplanung bezeichneten Gebiete. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies

ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinn der ursprünglichen Stossrichtung ergibt (BGE 139 I 292 E. 7.2.3, 121 I 334 E. 2a; LGVE 2007 III Nr. 2 E. 7). Die teilweise Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative besteht in der Streichung einzelner vorgeschlagener Bestimmungen (Hangartner/Kley, a.a.O., N 2139). Eine Teilungültigkeitserklärung kann demnach nicht darauf hinauslaufen, dass die über die Ungültigkeit entscheidende Behörde gesetzgeberisch tätig wird und in das von den Initianten formulierte Begehren eingreift. Es ist nicht Aufgabe des Kantonsgerichts – und auch nicht seiner Vorinstanzen –, als zweite Rechtsmittelinstanz anstelle der Initianten einen mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Text zu formulieren. Dies ergibt sich auch aus § 39 Abs. 4 GG und § 11 Abs. 5 GO wonach der Gemeinderat eine formulierte Initiative redaktionell bereinigen kann, inhaltliche Änderungen aber nicht vornehmen darf.