

# Kantonsgericht Luzern 7H 21 6 vom 23.05.2022

---

Gericht/Verwaltung: Kantonsgericht  
Abteilung: 4. Abteilung  
Rechtsgebiet: Stimmrecht  
Entscheiddatum: 23.05.2022  
Fallnummer: 7H 21 6  
LGVE:  
Rechtskraft: Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

---

## Leitsatz

Eine Initiative, die Grundeigentümer und mutmasslich Baurechtsinhaber von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen dazu verpflichtet, Leerrohre für den Anschluss von Ladestationen für Elektrofahrzeuge zu installieren, ist mit der Eigentumsgarantie und damit mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar (E. 7, insb. 7.4.4-7.4.5).

**Gesetzesartikel:** Art. 26 Abs. 1 BV, Art. 34 Abs. 1 BV; § 145 Abs. 1 StRG, § 145 Abs. 2 lit. f StRG.

---

Heruntergeladen von «[https://gerichte.lu.ch/recht\\_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10918](https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10918)».

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:

«Die Gemeinde C. \_\_\_\_\_ führt folgende Regelung ein, um die Gemeinde bereit zu machen für emissionsfreie Fahrzeuge:

In Sammelgaragen von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen sind die zuständigen Gebäudeeigentümer/innen verpflichtet sicherzustellen, dass innert drei Jahren nach Annahme der Gemeindeinitiative für sämtliche Parkplätze Leerrohre für gut zugängliche Elektroanschlüsse für Elektrofahrzeuge installiert und weitere Vorbereitungen getroffen sind, so dass die Parkplatzbenutzer durch Hinzufügen einer Ladestation und entsprechender Verkabelung auf eigene Kosten auf dem jeweiligen Parkplatz ihr Elektroauto mit einer Leistung von mindestens bis zu 11 kW laden können. Der Gemeinderat kann weitere Ausführungsbestimmungen festlegen.»

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. \_\_\_\_\_» möchte Gebäudeeigentümer von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen verpflichten, innert drei Jahren nach Annahme der Initiative Leerrohre für gut zugängliche Elektroanschlüsse für elektrisch betriebene Personenwagen einzubauen und weitere Vorbereitungen zu treffen, damit Ladestationen für Elektroautos mit einer Leistung von mindestens bis zu 11 kW installiert werden können. Es ist zunächst darzulegen, inwieweit die Gemeinde dazu berechtigt ist, diesbezügliche 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.** Die vorgesehene Regelung statuiert primär eine Verpflichtung der Grundeigentümer sowie mutmasslich auch der Baurechtsinhaber zum Einbau von Leerrohren. Dies wird regelmässige bauliche Massnahmen – wenn teilweise auch nur geringfügige – notwendig machen, weshalb das Initiativbegehren baurechtliche Vorschriften berührt.

Die Raumplanung obliegt den Kantonen, wobei der Bund Grundsätze festlegt (Art. 75 Abs. 1 BV). Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700]). Die Gemeinden sind verpflichtet, Zonenpläne sowie Bau- und Zonenreglemente (Bau- und Zonenordnung) zu erlassen. Die Pläne und Vorschriften dürfen nicht weniger streng sein als die Minimalvorschriften des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735; § 34 PBG) Die Gemeinden erlassen in den Bau- und Zonenreglementen allgemeine Bau- und Nutzungsvorschriften für das ganze Gemeindegebiet und spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen (§ 36 Abs. 1 PBG).

**4.3.2.** Indirekt betrifft das Initiativbegehren auch die Energiepolitik, weil gemäss Beschwerdeführer mit dem Einbau von Leerrohren der Umstieg auf elektrisch betriebene Fahrzeuge erleichtert werden und in der Folge eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoss erfolgen soll. Die Bundesverfassung legt fest, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einsetzen (Art. 89 Abs. 1 BV). Der Bund erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten (Art. 89 Abs. 3 Satz 1 BV). Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV). Während im Bereich des Energieverbrauchs von Gebäuden folglich insbesondere die Kantone Vorschriften erlassen, hat der Bund bezüglich der Regelung des Energieverbrauchs von Fahrzeugen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz (vgl. Schaffhauser/Uhlmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 89 BV N 12 und 14). Das Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz; SR 641.71) sieht zwar Regelungen zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Bereich von Personewagen, Lieferwagen und leichten Sattelschleppern vor (vgl. Art. 10 ff. CO<sub>2</sub>-Gesetz), diese betreffen aber nicht die Ladung bzw. Lademöglichkeiten von Elektrofahrzeugen. Auch das Energiegesetz des Bundes (EnG; SR 730) wie auch das kantonale

Energiegesetz (KEng; SRL Nr. 773) sehen diesbezüglich keine Vorschriften vor.

**4.3.3.** Wie von den Beschwerdeführern vorgetragen, wird auf Bundesebene die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für den Anspruch von Mietern und Stockwerkeigentümern auf den Zugang zu einer Ladestation für Elektrofahrzeuge gefordert (vgl. Motion 21.3371, Grossen Jürg, Nationalrat, Mieterinnen und Mieter sollen Elektroautos laden können, vom 19.3.2021, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch>, Rubriken: Ratsbetrieb/curia vista/Geschäfte/Motionen). Das Zivilrecht statuiert jedoch bisher keinen Anspruch von Bewohnern einer Liegenschaft – seien es Mieter oder Stockwerkeigentümer – auf bauliche Anpassung des Gebäudes, wie dies die Beschwerdeführer mit ihrem Initiativbegehren verlangen. Dass Eigentümer – Stockwerkeigentümer- und Miteigentümergeinschaften eingeschlossen – sowie Baurechtsinhaber auf freiwilliger Basis und in Rücksicht auf die dafür im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) vorgesehenen Beschlussregeln entsprechende bauliche Veränderungen vornehmen können, ist unbestritten. Das Bundeszivilrecht steht der Initiative damit nicht entgegen.

**4.4.** Zusammenfassend sind keine Vorschriften erkennbar, die einer kommunalen Regelungskompetenz im Bereich der Verpflichtung zum Einbau von Leerrohren entgegenstünden, soweit die konkrete Regelung im Allgemeinen mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit den Vorschriften des PBG und der Planungs- und Bauverordnung (PBV; SRL Nr. 736), vereinbar ist.

## 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 Verfassungsinitiati-

ven 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., a.a.O., 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, 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 Verwal-

tungsrecht [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.** Sowohl der Gemeinde- als auch der Regierungsrat erachten das Initiativbegehren als mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Sie begründen ihre Entscheide unter anderem damit, das Initiativbegehren verletze das Rückwirkungsverbot. Die Beschwerdeführer bringen daher an, es liege keine und – soweit dennoch eine solche angenommen würde – eine unechte Rückwirkung im Sinn einer Rückanknüpfung vor. Es kann vorliegend offen bleiben, welche Form der Rückwirkung bzw. ob überhaupt eine solche vorliegt, da die Beschwerde aus anderen Gründen abzuweisen ist.

**7.**

**7.1.** Der Regierungsrat stellt sich auf den Standpunkt, die Initiative widerspreche der aus der Eigentumsgarantie in Verbindung mit dem Rückwirkungsverbot fließenden Besitzstandsgarantie. Bei Inkrafttreten des Initiativbegehrens müsste – gemäss Annahme des Regierungsrats – die Mehrheit der betroffenen Grundeigentümer unter Beizug von Fachpersonen bauliche Eingriffe an ihren Grundstücken vornehmen, ohne dass ein tatsächlicher Bedarf nach einer Ladestation ausgewiesen sei. Der Bestand an mit reinem Elektroantrieb betriebenen Personenwagen im Kanton Luzern sei verschwindend klein (im Jahr 2019 unter 0,58 %). Unter Umständen würden die installierten Leerrohre nie genutzt. Entsprechend bestünden mildere Massnahmen, mit welchen solche Anschlüsse zur Verfügung gestellt und Anreize zum Umstieg auf Elektromobilität gesetzt werden könnten. Konkret verweist der Regierungsrat auf Informationskampagnen, den Einbau von Sammel-Ladestationen, den Ausbau öffentlich zugänglicher Ladestationen oder die Pflicht, die nötigen Installationen bei Neubauten oder spezifischen Umbauten vorzunehmen. Die mit der Initiative verlangte Massnahme sei daher unverhältnismässig.

**7.2.**

**7.2.1.** Die Beschwerdeführer bestreiten vorab einen Eingriff in die Besitzstandsgarantie durch ein mögliches Inkrafttreten des Initiativbegehrens. Die bisherige Nutzung des Eigentums sei weiterhin möglich. Das Initiativbegehren führe lediglich zu Vorbereitungshandlungen für Ladestationen und werte die Sammelgaragen entsprechend auf.

**7.2.2.** 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).

Eine Eigentumsbeschränkung kann auch darin bestehen, dass der Eigentümer zu einem bestimmten Tun verpflichtet wird (vgl. BGE 97 I 792 E. 2c mit Hinweisen; aus der neueren Rechtsprechung BGer-Urteil 1C\_578/2016 vom 28.6.2017 E. 4.6). 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 (Waldmann, a.a.O., Art. 26 BV N 45 f.; Vallender/Hettich, a.a.O., Art. 26 BV N 30).

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). Erweist sich die Einschränkung des konkreten Eigentumsrechts 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).

**7.2.3.** Folge eines Inkrafttretens der Regelung gemäss Initiativtext ist eine Verpflichtung der Gebäudeeigentümer von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen zur Sicherstellung, dass innert drei Jahren nach Annahme der Initiative sämtliche Parkplätze über Leerrohre für gut zugängliche Elektroanschlüsse verfügen und weitere Vorbereitungen getroffen sind, damit Ladestationen für Elektroautos mit einer Leistung von mindestens bis zu 11 kW installiert werden können. Mittels dieser Verpflichtung zur Anpassung der Parkplätze und entsprechender Verwendung ihrer Mittel werden die Grundeigentümer bzw. Baurechtsinhaber in der freien Verfügung über ihr Eigentum eingeschränkt und damit in ihrem Eigentumsrecht bzw. der Bestandesgarantie berührt.

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Regelung – wie vom Regierungsrat vorgebracht – auch die Besitzstandsgarantie tangiert. Grundgehalt der Besitzstandsgarantie ist die Sicherung des Bestands und der Weiternutzung einer vormals rechtmässig erstellten Baute oder Anlage, selbst wenn diese aufgrund erfolgter Rechtsänderungen nicht mehr oder nicht mehr in derselben Weise gebaut werden dürfte (vgl. Waldmann, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, [Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr], Zürich 2016, N 6.58; Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 9). Die Garantie schützt damit zwar vor einer Verpflichtung zur Anpassung an nachträgliche Rechtsänderungen; in ihrem Kern soll sie aber insbesondere die bisherige Nutzung und den normalen Unterhalt einer rechtmässig erstellten Baute erhalten (vgl. BGer-Urteil 1P.418/2002 vom 16.12.2002 E. 3.1.1). Wird nun eine Verpflichtung zum Einbau von Leerrohren erlassen, wird dadurch der Bestand sowie die bisherige Nutzung der betroffenen Bauten nicht tangiert bzw. bliebe deren Nutzung ohne Einschränkungen weiterhin möglich. Die Grundidee der Besitzstandsgarantie wird durch eine Rechtsanpassung, wie sie das Initiativbegehren verlangt, folglich nicht berührt.

**7.3.** Die Beschwerdeführer bringen vor, die mit dem Initiativbegehren vorgeschlagene Regelung sei von öffentlichen Interessen getragen, indem sie zum Klimaschutz und zur Verbesserung der Luftqualität beitrage und Lärmemissionen im Strassenverkehr vermindert würden. Die Bedeutung der Elektromobilität nehme stark zu, wie auch Entwicklungen aus Norwegen zeigten. Entgegen der Annahme des Regierungsrats steige der Anteil vollständig elektrisch betriebener Fahrzeuge im Strassenverkehr derzeit stark (10 % der Neuzulassungen im November 2020), jener von Plug-in-Hybrid-Personenwagen sogar exponentiell. Es bestehe eine stark steigende Nachfrage nach Lademöglichkeiten. Statistisch gesehen sei es unwahrscheinlich, dass die Installationen bei Sammelgaragen von mindestens vier Parkplätzen nicht auch tatsächlich genutzt würden. Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, Schlüsselfaktor beim Umstieg auf elektrisch betriebene Personenwagen sei erwiesenermassen – und auch vom Bund festgehalten – der Zugang zu Ladestationen bzw. der notwendigen Infrastruktur. Das Initiativbegehren schaffe die für den Einbau solcher Ladestationen notwendige Grundlage. Mit Bestand der Infrastruktur sei die Chance hoch, dass ein grosser Teil der Parkplatznutzer den Erwerb eines elektrisch betriebenen Personenwagens zumindest prüfe.

Entgegen der Behauptung des Regierungsrats würde die Regelung nicht undifferenziert eine bestimmte Gruppe von Personen treffen, sondern insbesondere Eigentümer von Mehrfamilienhäusern, in welchen typischerweise Miet- und Stockwerkeigentumsverhältnisse bestünden. Weil der Einbau von Ladestationen für elektrisch betriebene Personenwagen in solchen Situationen oftmals von der Zustimmung verschiedener Personen abhängt, sei eine Installation regelmässig schwierig. Ein weiteres Hindernis für die Installation solcher Vorrichtungen und damit auch die Anschaffung elektrischer Fahrzeuge seien die Initialkosten. Eine Regelung, wie sie die Initiative verlange, würde diese Hindernisse reduzieren. Die Aufwendungen pro Parkplatz hielten sich in Grenzen und wären von allen Betroffenen gemeinsam zu tragen. Geldwerte Aufwendungen würden sich zudem ausgleichen, weil mittels Umstellung auf elektrisch betriebene Fahrzeuge Kosten für den Treibstoff entfielen und der Wert der Garage durch die Infrastruktur steige. Entstandene Emissionen könnten durch den Umstieg auf Fahrzeuge mit elektrischem Antrieb ausgeglichen werden. Die Beschwerdeführer weisen weiter auf verschiedene Vorteile von elektrisch betriebenen Fahrzeugen hin, wie beispielsweise die höhere Effizienz und damit verbunden die tieferen Betriebs- sowie Unterhaltskosten.

Die Beschwerdeführer heben weiter 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, dem Abschmelzen des Arktiseises und des Permafrostes, Überschwemmungen, Felsstürzen, extremen Stürmen und Hitzewellen sowie dem Verlust von Lebensgrundlagen und dem Tod unzähliger Menschen – hervor. Der Gesetzgeber habe mit der Erklärung des Klimanotstands die Eindämmung der Klimaveränderung und deren Folgen als Aufgabe höchster Priorität anerkannt. Er habe selbst festgestellt, 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. Kantonsrat Luzern, P 60, Postulat Peyer Ludwig namens der CVP-Fraktion über die symbolische Ausrufung des Klima-

notstandes, abrufbar unter: <https://www.lu.ch>, Rubriken: Kantonsrat/Parlamentsgeschäfte, besucht am 28.4.2022). Mit Ratifizierung des Pariser Klimaschutzabkommens (United Nations 2015, Paris Agreement, abrufbar unter: <https://unfccc.int>, Rubriken: Process and Meetings/The Paris Agreement, besucht am 28.4.2022) 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. Fahrzeuge seien für rund die Hälfte der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Schweiz verantwortlich, weshalb Massnahmen im Bereich des Strassenverkehrs besonders wichtig seien.

Die Beschwerdeführer bringen weiter an, die vorgesehene Regelung entfalte eine grössere Wirkung als die sogenannten mildereren Massnahmen, welche der Regierungsrat vorschlage und seien daher erforderlich. Selbst wenn der Parkplatz nicht entsprechend genutzt würde, liesse sich aufgrund der geringen Kosten pro Parkplatz und des hohen öffentlichen Interesses ein Eingriff in die Rechte der Betroffenen rechtfertigen.

#### **7.4.**

**7.4.1.** Die von den Initianten vorgeschlagene Regelung würde – sofern angenommen – eine gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in Eigentumsrechte schaffen. Ziel des Initiativbegehrens ist primär die Zurverfügungstellung der für den Einbau von Ladestationen notwendigen Infrastruktur. Indirekt soll die Regelung damit den Umstieg auf elektrische Fahrzeuge – welche nicht mittels fossilen Brennstoffen betrieben werden und im Verkehr weniger CO<sub>2</sub>-Ausstoss verursachen – erleichtern und dadurch zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoss trägt bekanntlich zum Klimawandel bei. Eine Reduktion eines solchen Ausstosses dient folglich dem öffentlichen Interesse am 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 CO<sub>2</sub>-Ausstosses insbesondere auch dem Schutz des Lebens und der Gesundheit. Eine Reduktion von mittels fossiler Energien betriebener Fahrzeuge führt – wie von den Beschwerdeführern vorgebracht – auf lokaler Ebene zudem zu besserer Luftqualität und der Vermeidung von Lärmemissionen im Strassenverkehr.

**7.4.2.** 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.

**7.4.3.** Die mittels Initiative vorgeschlagene Massnahme sichert – wie ausgeführt (vorne E. 7.4.1) – primär die für den Einbau von Ladestationen notwendige Infrastruktur. Einen Beitrag zum Klimaschutz leistet sie nur, sofern die Annahme der Beschwerdeführer zutrifft und eine solche Infrastruktur tatsächlich Hemmnisse beim Umstieg auf elektrische Fahrzeuge senkt und in der Folge effektiv mehr solcher Fahrzeuge gekauft werden. Eine Wirkung, wie sie die Beschwerdeführer der Massnahme zuschreiben, ist damit nicht gesichert. Der Einbau von Rohren alleine fördert nicht bereits den Umstieg von fossilen Energien auf Strom. Er reduziert auch keinen CO<sub>2</sub>-Ausstoss, sondern kann höchstens einen Anreiz zum Einzug von Kabel darstellen, um damit Strom zu Elektroautos zu befördern. Weiter ist festzuhalten, dass die Installation solcher Leerrohre regelmässig mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoss verbunden sein wird. Im Einzelfall, wenn die installierten Leerrohre ungenutzt blieben, könnte die Ökobilanz der Massnahme folglich auch negativ ausfallen – und der konkreten Massnahme würde dann die Eignung fehlen. Zusammenfassend ist der Einbau von Leerrohren nicht geeignet, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss zu reduzieren. Diese Unsicherheiten bezüglich der Eignung der Massnahme führen aber nicht dazu, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung bereits hier abzubrechen ist. Dies insbesondere unter Berücksichtigung, dass vorliegend nicht die konkrete Regelung in ihrer Anwendung geprüft wird, sondern die Zulässigkeit der Ungültigkeitserklärung der Initiative, und damit dem Grundsatz in dubio pro populo Rechnung zu tragen ist (vgl. vorne E. 5.4). Die Unsicherheit hinsichtlich der Eignung der Massnahme zum Schutz des Klimas ist jedoch bei der weiteren Prüfung entsprechend zu gewichten.

**7.4.4.** Die vorgesehene Regelung will alle Grundeigentümer sowie mutmasslich auch Baurechtsinhaber von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen zur Installation von Leerrohren verpflichten, und zwar unabhängig davon, ob im konkreten Fall Bedarf für eine Ladestation besteht. Milder und in gleicher Weise effektiv wären folglich Massnahmen im Bereich des Stockwerkeigentum- sowie Mietrechts, welche die Verpflichtung zur Errichtung dieser Ausstattung bei ausgewiesenem Bedarf vorsähen. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts steht aber alleine dem Bund zu (vgl. Art. 122 Abs. 1 BV). In sachlicher Hinsicht erscheint eine Regelung bezüglich der Verpflichtung zum Einbau von Leerrohren im Bereich des Bau- und Planungsrechts jedoch richtig verortet.

Der Regierungsrat weist auf weitere, weniger eingriffsintensive Massnahmen hin (vgl. vorne E. 7.1). Die genannten Massnahmen zielen allesamt auf die Erleichterung bzw. Förderung des Umstiegs auf elektrisch betriebene Fahrzeuge ab. Soweit aber das übergeordnete Ziel – die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses im Strassenverkehrs – ins Auge gefasst wird, bestehen weitaus effektivere Massnahmen als die vorgeschlagene Regelung. Insbesondere sind Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs

denkbar sowie die Förderung des Umstiegs auf öffentliche Verkehrsmittel und Fahrräder. Selbst wenn solche Massnahmen teilweise stärkere Grundrechtseingriffe mit sich bringen, unterscheiden sie sich in rechtlicher Hinsicht deutlich von der vorgeschlagenen Massnahme. Sie sind unverkennbar geeignet, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss im Bereich des Strassenverkehrs zu senken und dienen damit direkt dem Klimaschutz.

**7.4.5.** Grundsätzlich kann – wie ausgeführt (vorne E. 7.4.2) – im Bereich klimapolitischer Massnahmen eine Gegenüberstellung und Bewertung verschiedener wirkungsvoller Massnahmen nur eingeschränkt erfolgen. Für die gemäss Initiativbegehren vorgesehene Massnahme ist jedoch festzuhalten, dass ihre Eignung zum Schutz des Klimas – und damit zur Sicherung dieses öffentlichen Interesses – nicht eindeutig vorliegt und durchaus effektivere Mittel zur Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses im Bereich des Strassenverkehrs zur Verfügung stehen. Bei Inkrafttreten des Initiativbegehrens würden verschiedene Hauseigentümer zu baulichen Massnahmen verpflichtet – und damit verbunden in ihre Eigentumsrechte eingegriffen –, welche unter Umständen keinen Nutzen hätten. Der staatliche Eingriff wäre in diesen Fällen wirkungslos. Und selbst wenn die Installationen zukünftig genutzt würden, ist offen, ob bei deren effektiver Inbetriebnahme – aufgrund erfolgter technischer Entwicklungen – erneut Anpassungen an der einmal erstellten Infrastruktur erforderlich würden. Eine Verpflichtung auf Vorbehalt, für den Fall der späteren Nutzung, zeigt sich auch aus diesem Grund als wenig praktikabel. Mietern sowie Stockwerkeigentümern steht zudem bereits heute die Möglichkeit offen, durch ein Gespräch mit den Vermietern bzw. den Miteigentümern eine Genehmigung für den Einbau einer Ladestation zu erhalten. Selbst wenn die von den Beschwerdeführern vorgesehene Massnahme indirekt einen Beitrag zum Schutz des Klimas bieten kann, vermag sie – aufgrund des Gesagten, insbesondere der Unklarheiten hinsichtlich ihrer Eignung sowie Erforderlichkeit – einen Eingriff in Eigentumsrechte nicht zu rechtfertigen. Hieran vermögen auch die weiteren Argumente der Beschwerdeführer nichts zu ändern.

Selbst unter Berücksichtigung, dass das Kantonsgericht einstweilen nicht die konkrete Anwendbarkeit der Bestimmung, sondern nur die Zulässigkeit der Ungültigkeitserklärung der Initiative prüft und unter Beachtung des Grundsatzes in dubio pro populo, ist diese Schlussfolgerung rechtmässig. Eine Abstimmung über das Initiativbegehren würde den Stimmberechtigten Entscheidungsfreiheit in einem Sachbereich suggerieren, die ihnen nicht zusteht bzw. würde ihnen eine Rechtsänderung vorgelegt, die letzten Endes keine Wirkung entfalten könnte, weil sie sich – aufgrund der Unvereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie – nicht durchsetzen liesse. Die Ungültigkeitserklärung einer Initiative soll Stimmbürger genau hiervor bewahren (vgl. dazu Notter, a.a.O., S. 238; vgl. vorne E. 5.4).

**7.5.** Zusammenfassend verstösst das Initiativbegehren gegen übergeordnetes Recht, namentlich die Bestandesgarantie nach Art. 26 Abs. 1 BV, und wurde damit gestützt auf § 145 Abs. 1 und 2 lit. f StRG zurecht für ungültig erklärt.

Nicht massgebend sein kann, dass der Gemeinderat seinen abweisenden Entscheid augenscheinlich auf andere Argumente stützt. Die sogenannte Motivsubstitution erlaubt es der Beschwerdeinstanz, eine im Ergebnis richtige Verfügung mittels anderer

rechtlicher Argumentation zu bestätigen (BGE 132 II 257 E. 2.5). Jedoch haben die Parteien Anspruch auf vorgängige Anhörung, wenn die Behörde ihren Entscheid mit einem Rechtssatz zu begründen beabsichtigt, der im bisherigen Verfahren nicht herangezogen wurde, auf den sich die Parteien nicht berufen haben und mit deren Erheblichkeit im konkreten Fall nicht gerechnet werden konnte (BGer-Urteil 9C\_880/2014 vom 6.11.2015 E. 3.2.1 mit Hinweisen). Die Gemeinde behandelte die Angelegenheit unter anderem unter dem Aspekt des Rückwirkungsverbots. Dieses Verbot schützt – genauso wie die vom Regierungsrat erwähnte Besitzstandsgarantie – vor der Anwendung des neuen Rechts. Der Gesichtswinkel ist jedoch unterschiedlich: Steht beim Rückwirkungsverbot das Intertemporale im Vordergrund, so ist es bei der Besitzstandsgarantie die Rechtssicherheit. In beiden Bereichen geht es aber auch um den Vertrauensschutz. In der Anwendung der Besitzstandsgarantie durch den Regierungsrat liegt damit keine Überraschung, weshalb den Beschwerdeführern diesbezüglich kein rechtliches Gehör gewährt werden musste.

## 8.

**8.1.** Die Beschwerdeführer beantragen für den Fall der Ungültigkeitserklärung der Initiative die Prüfung einer Teilungültigkeit, zum Beispiel unter Anpassung der Mindestgrösse von Sammelgaragen, für welche die Regelung gilt.

**8.2.** 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 und dieses ergänzt. Eine im Sinn der Beschwerdeführer beantragte Anpassung des Initiativbegehrens, wie beispielsweise die Beschränkung der Regelung auf Neubauten oder die Verlängerung der Frist zum Einbau der Leerrohre, läuft aber gerade darauf hinaus. Dies ist gerade nicht Aufgabe des Kantonsgerichts und auch nicht seiner Vorinstanzen. Dasselbe ergibt sich aus § 39 Abs. 4 GG; § 11 Abs. 5 GO wonach der Gemeinderat eine Initiative redaktionell bereinigen, inhaltliche Änderungen aber nicht vornehmen kann.

Festzuhalten bleibt, dass der Regierungsrat – entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer – eine Teilungültigkeit der Initiative geprüft hat. Auf seine diesbezügliche Begründung wurde bereits in E. 2.4 hingewiesen.