

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1667
vom 10. Dezember 2020
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Neues Reglement über die Abstellflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement)

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Das geltende Parkplatzreglement über die Abstellflächen auf privatem Grund der Gemeinde Horw, welches die Erstellungspflicht von Parkplätzen und die Bemessung von Ersatzabgaben regelt, stammt aus dem Jahr 1988. Der Entwurf eines neuen Reglements wurde dem Einwohnerrat mit Bericht und Antrag Nr. 1556 am 16. Juni 2016 zur Beratung vorgelegt. Auf Antrag der SVP haben Sie das Geschäft mit 23:5 Stimmen, bei 1 Enthaltung, an den Gemeinderat zurückgewiesen.

Der Revisionsbedarf war im Jahr 2016 unbestritten, nicht einverstanden waren Sie mit der inhaltlichen Ausarbeitung.

Wir haben Ihre Voten bei der Eintretensdebatte 2016 in die Erarbeitung des nun vorliegenden Entwurfs einfließen lassen. Gegenüber dem Entwurf 2016 haben wir hauptsächlich in folgenden Punkten Anpassungen vorgenommen:

- Das Gemeindegebiet wird nicht mehr in 5, sondern nur noch in 3 Zonen mit unterschiedlichem Parkplatzbedarf unterteilt.
- Bei der Zonenunterteilung wird neben dem Erschliessungsgrad mit öffentlichen Verkehrsmitteln auch die Baudichte berücksichtigt.
- Auf der Halbinsel wird die zulässige Parkplatzzahl weniger streng reguliert.
- In den an die Stadt Luzern angrenzenden Gebieten (Biregg, Stutz) ist ein ähnlicher Bedarf wie auf Luzerner Seite zulässig.
- In Gebieten mit hoher Erschliessungsgunst durch den öffentlichen Verkehr wird der Normbedarf reduziert. Den reduzierten Wert nennen wir Sollbedarf. Wird der Sollbedarf unterschritten, ist eine Ersatzabgabe zu leisten.
- Die Ersatzabgabe wird nur noch bis zum Sollbedarf und nicht mehr bis zum Normbedarf erhoben.

2 Revisionsgründe

Die am 3. März 2013 mit einem Ja-Stimmenanteil von 63 Prozent, von den Horwer Stimmberechtigten sogar mit 71 Prozent, beschlossene Änderung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) hat das Ziel, die weitere Siedlungsausdehnung mit dem damit verbundenen Kulturlandverlust zu bremsen. Dieser Grundsatz verlangt eine kompakte Siedlungsentwicklung und

die Nutzung der noch vorhandener Bauzonenreserven. Dies schont die Landschaft und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.

Horw strebt eine nachhaltige, massvolle Innenentwicklung in guter städtebaulicher Qualität an. Der Bevölkerung soll weiterhin eine hohe Lebensqualität geboten werden. Um dies zu ermöglichen, gilt es nicht nur mit der Bebauung, sondern insbesondere auch mit dem Frei- und Verkehrsraum achtsam umzugehen und diesen nutzerfreundlich zu gestalten. Dies setzt voraus, dass die Siedlungsentwicklung und die Verkehrsentwicklung aufeinander abgestimmt werden. Für diese Abstimmung stehen verschiedenste Massnahmen wie der Ausbau des ÖV-Angebots, die Verdichtung des Fuss- und Radwegnetzes oder Instrumente wie die Bau- und Zonenordnung oder das Parkplatzreglement zur Verfügung, welche es einzusetzen gilt.

Das gültige Parkplatzreglement ist bereits seit mehr als 30 Jahren unverändert in Anwendung. Es braucht keine langen Erläuterungen dazu, dass sich in 30 Jahren in sämtlichen Lebensbereichen sehr viel verändert hat. Das Parkplatzreglement ist überaltert. Es beruht noch auf der Philosophie des ungebremsen Wachstums des Individualverkehrs. Dass dies nicht mehr möglich ist, belegen die täglichen Staumeldungen. Mit dem neuen Parkplatzreglement wird der Entwicklung Rechnung getragen, dass in urbanen Räumen die Mobilität bedürfnisspezifisch mit dem für die jeweilige Reise geeignetsten Verkehrsmittel abgewickelt wird.

Ein zusätzlicher, dringender Handlungsbedarf erachten wir als gegeben, weil das Kantonsgericht mit Urteil vom 7. Juni 2019 festgestellt hat, dass die im gültigen Parkplatzreglement verwendete Bemessungsgrundlage, die sogenannte Bruttogeschossfläche BGF nicht mit der Definition der VSS-Norm 640 281 gleichzusetzen ist, sondern mit der anrechenbaren Geschossfläche aGF. Dies kann insbesondere in Hanglage dazu führen, dass die Festsetzung der Anzahl Parkplätze wesentlich tiefer ausfällt. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Initiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» lanciert.

3 Revisionsziele

Bei der Erarbeitung des neuen Parkplatzreglements standen folgende Zielsetzungen im Vordergrund:

- Das Reglement soll den Bedarf an Abstellflächen entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung festlegen.
- Das Reglement soll der Bevölkerung weiterhin die freie Wahl des für das jeweilige Mobilitätsbedürfnis zweckmässigen Verkehrsträgers gestatten.
- Das Reglement soll keinen Anreiz für einen Anstieg der motorisierten individuellen Verkehrsmittel schaffen.
- Das Reglement soll eine umweltgerechte Mobilität fördern.
- Das Reglement soll die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Personenwagen und andere Fahrzeuge (insbesondere auch Velos) nachvollziehbar regeln.
- Das Reglement soll die übergeordneten Ziele des Kantons (Richtplan) und von LuzernPlus (Entwurf Regelwerk) bezüglich der Verkehrserzeugung gemeindespezifisch umsetzen.
- Das Reglement soll für die Parkplatzbedarfsermittlung auf aktuelle Bezugsgrössen der Gesetzgebung und Normen abstellen.
- Das Reglement soll die Anforderungen für Abweichungen vom reglementarischen Bedarf festlegen.
- Das Reglement soll die zu leistende Ersatzabgabe regeln, falls weniger Parkplätze, als reglementarisch verlangt, erstellt werden.

4 Ersatzabgaben für nicht erstellte Parkplätze

Der Gemeinderat schlägt im Entwurf für das neue Parkplatzreglement vor, an einer Ersatzabgabe für nicht erstellte Parkplätze festzuhalten. Allerdings nur bis zum Sollbedarf und nicht bis zum Normbedarf. Die zweckgebundene Verwendung der Erträge aus den Ersatzabgaben wird in einem separaten Fondsreglement geregelt.

5 Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim»

Am 23. Januar 2020 haben wir festgestellt, dass die Initiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» zustande gekommen ist.

Mit Zwischenbericht vom 12. November 2020 haben wir Sie informiert, dass wir Ihnen den Bericht und Antrag für die Beschlussfassung über die Initiative nicht innert der in der Gemeindeordnung festgelegten Frist werden zustellen können, da der Entscheid über die Initiative zeitgleich mit der Beratung des neuen Parkplatzreglement erfolgen soll.

Bei der Initiative handelt es sich um eine ausformulierte Gemeindeinitiative. Sie verlangt die Anpassung des bestehenden, überalterten Reglements, welches in verschiedenen Bestimmungen nicht mehr den übergeordneten gesetzlichen Grundlagen entspricht. Gemäss unseren Abklärungen ist eine Teilrevision dieses bestehenden Reglements nicht möglich. Der Gemeinderat wird deshalb nach erfolgter erster Lesung des vorliegenden neuen Reglements das Initiativkomitee mit dem Reglementsentwurf bedienen und einen Rückzug der Initiative beliebt machen.

Sollte mit dem Initiativkomitee keine Einigung erzielt werden können, gilt es gemäss Gemeindeordnung vorab zu klären, ob die Initiative rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist und somit ganz oder teilweise als ungültig erklärt werden müsste. Soweit die Initiative gültig ist, kann sie der Einwohnerrat annehmen oder ablehnen.

Nach unserer Einschätzung haben wir die wesentlichen inhaltlichen Anliegen der Initiative im neuen Parkplatzreglement berücksichtigt. Insbesondere werden die ungewollten Auswirkungen des Urteils des Kantonsgerichts vom 7. Juni 2019 korrigiert.

Nachfolgend eine Zusammenstellung der Anliegen des Initiativkomitees. Die Forderung bezieht sich jeweils auf den Artikel gemäss Parkplatzreglement von 1988, die verlangte Reglementsänderung ist fett und kursiv hervorgehoben:

- Forderung zu Art. 5, Herabsetzung und Verbot der Erstellung von Abstellflächen, Abs. 1
Der Gemeinderat ***kann bei Bauungen ab 50 Wohnungen, für welche Sonderbauvorschriften bestehen***, die Anzahl der Abstellflächen herabsetzen, sie auf mehrere Grundstücke aufteilen oder deren Erstellung ganz untersagen, wenn verkehrstechnische, feuerpolizeiliche, wohngyienische oder andere raumplanerische Gesichtspunkte, insbesondere der Schutz der Wohnumgebung und des Ortsbildes, dies erfordern oder wenn für das Ortsbild wichtige Grün- und Freiflächen zweckentfremdet werden.

Das neue Reglement sieht keine Minimalzahl an Wohnungen und keine Sonderbauvorschriftspflicht für eine Herabsetzung, Untersagung oder Aufteilung von Abstellflächen auf mehrere Grundstücke vor.

- Forderung zu Art. 5, neuer Abs. 2
Auf Verlangen des Gestalters kann der Gemeinderat die Anzahl der minimal zu erstellenden Abstellflächen ohne weitere Begründung um 50% reduzieren.

Bei Projekten mit einem Sollbedarf von weniger als 30 Abstellplätzen, welche den Sollbedarf unterschreiten, ist die Unterschreitung im Rahmen des Baugesuchs zu begründen. (Art. 9 Abs. 2).

- Forderung zu Art. 7, Berechnung, Abs. 1
Für die Festsetzung der ***minimal zu erstellenden*** Abstellflächen gelten die folgenden Werte:
Nutzungsart Abstellfläche für Personenwagen

Wohnen Einfamilienhaus 1 P pro 100 m² AGF, mind 1 P pro Haus
Mehrfamilienhaus 1 P pro 100 m² AGF, mind 1 P pro Wohnung, **zusätzlich** 10 % für Besucher

Die vorgeschlagene Berechnung der Abstellflächen für Ein- und Mehrfamilienhäuser wurde in etwa so übernommen. Als Bemessungsgrundlage stützt sich das neue Parkplatzreglement auf die Hauptnutzfläche (HNF) gemäss interkantonaler Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB).

– Forderung zu Art. 7 Abs. 2

Die massgebende **Allgemeine** Geschossfläche (AGF) berechnet sich nach der Vollzugsverordnung zum kantonalen Baugesetz.

Hier ist dem Initiativkomitee ein Begriffsfehler unterlaufen. Eine «Allgemeine Geschossfläche (AGF)» gibt es weder in der Vollzugsverordnung zum kantonalen Baugesetz noch in anderen Gesetzen. Wenn die Abkürzung AGF auftaucht, dann ist damit die Aussen-Geschossfläche gemeint. Diese eignet sich aber definitiv nicht als Bemessungsgrundlage für ein Parkplatzreglement.

Die zurzeit (seit dem Urteil des Kantonsgerichts vom 7. Juni 2019) massgebende Bemessungsgrundlage in Horw ist die anrechenbare Geschossfläche aGF. Die anrechenbare Geschossfläche ist das bestimmende Nutzungsmass im Zusammenhang mit der Ausnützungsziffer.

Der Kanton Luzern trat auf den 1. Januar 2014 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) [SRL Nr. 737] bei und passte auf dieses Datum hin das Planungs- und Baugesetz (PBG) an diese Vereinbarung an. Die Gemeinden sind gehalten, bis Ende 2023 ihre Reglemente den neuen Bestimmungen anzupassen. Einer dieser Anpassungspunkte ist, dass die Ausnützungsziffer durch die Überbauungsziffer abgelöst ist. Es erscheint daher sinnvoll, die Abstellplatzbedarfsermittlung auf eine Bemessungsgrundlage abzustellen, welche wiederum einige Jahre Bestand haben wird. Wir sehen vor, als Grundlage für die Bedarfsermittlung auf die Hauptnutzfläche (HNF) gemäss IVHB und SIA 416 abzustellen.

– Forderung zu Art. 7 Abs. 5

Der Gemeinderat ist **bei Bebauungen ab 50 Wohnungen, für welche Sonderbauvorschriften bestehen**, berechtigt, je nach Erschliessungsgrad mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Nutzungsart und Lage der Baute oder bei Vorliegen besonderer Verhältnisse eine von den Werten gemäss Abs. 1 abweichende Anzahl Abstellflächen festzulegen.

Bei Projekten mit einem Maximalbedarf von 30 oder mehr Abstellplätzen ist die Anzahl Abstellplätze im Rahmen des Mobilitätskonzepts herzuleiten und festzulegen. Die zuständige Stelle setzt die Erstellungspflicht herab, untersagt die Erstellung von Abstellplätzen ganz oder teilt die Abstellplätze auf mehrere Grundstücke auf, insbesondere wenn

- a) verkehrstechnische, feuerpolizeiliche, wohngygienische oder andere raumplanerische Gesichtspunkte, insbesondere der Schutz der Wohnumgebung und des Ortsbilds, des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes, dies erfordern, oder
- b) bereits eine genügende Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr besteht, oder
- c) die Leistungsfähigkeit des angrenzenden Strassennetzes es erfordert, oder
- d) für das Ortsbild wichtige Grün- und Freiflächen zweckentfremdet würden, oder
- e) ein Mobilitätskonzept für autofreie oder autoarme Nutzungen (unter dem Sollbedarf gemäss Art. 9 Abs. 1) mit entsprechenden Massnahmen für eine sehr gute Erschliessung mit dem Fuss- und Veloverkehr und dem öffentlichen Verkehr sowie Massnahmen im Bereich Mobilitätsmanagement vorliegt, oder
- f) wenn die Möglichkeit einer Mehrfachnutzung der Abstellplätze nachgewiesen werden kann.

– Forderung zu Art. 11, Benützbarkeit der Abstellflächen, Abs. 1

Die Abstell- und Verkehrsflächen sind ihrer Bestimmung gemäss zu verwenden, soweit und solange dafür ein Bedürfnis besteht. Die Beseitigung oder Zweckentfremdung bedarf der Bewilligung des Gemeinderates. **Die Umnutzung zu Abstellplätzen für Motor- und Fahrräder ist nicht bewilligungspflichtig.**

Neu wird nebst dem Bedarf an Autoabstellplätzen auch der Bedarf an Abstellflächen für Motor- und Fahrräder geregelt. Damit wird der Bedarf rechtsverbindlich festgelegt. Ob die tatsächliche Nutzung, und dies zu jedem Moment, dieser Festsetzung entspricht, ist in den meisten Fällen unerheblich. Ist eine dauernde Umnutzung vorgesehen, erachten wir es als richtig und zweckmässig für die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer wie auch für die Nachbarschaft, wenn dies wiederum in einem Bewilligungsverfahren geregelt wird.

– Forderung zu Art. 14, Herabsetzung und Erlass von Ersatzabgaben

Der Gemeinderat kann im Interesse der Erhaltung von Wohnraum, **bei einem freiwilligen Verzicht**, einer Herabsetzung oder bei einem Verbot von Abstellflächen nach Art. 5, bei Bauten gemeinnütziger Institutionen und in Härtefällen die Ersatzabgaben stunden, reduzieren oder **ganz** erlassen.

Würde dieser Forderung gefolgt, würde die ganze Regelung der Ersatzabgabe obsolet. Zu beachten ist, dass die Bauherrschaft mit der Nichterstellung von Parkplätzen erhebliche Baukosten spart. Wir erachten es deshalb als gerechtfertigt und fair, die Bauherrschaft an den gemeinwirtschaftlichen Kosten zur Bereitstellung von Alternativen zu eigenen Parkplätzen (öffentlich nutzbare Parkplätze), den Investitionen in den ÖV-Angebotsausbau und Verbesserungen der Infrastruktur beim Fuss- und Fahrradwegnetz zu beteiligen. Zu beachten ist dabei, dass die Ersatzabgabe von Gesetzes wegen maximal 25 Prozent der tatsächlichen Erstellungskosten eines Parkplatzes betragen darf.

6 Würdigung

Die Siedlungsentwicklung nach innen erfordert eine verstärkte Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Es sind verschiedenste Massnahmen notwendig, damit überhaupt eine Entwicklung stattfinden und der Verkehr bewältigt werden kann. Wir haben uns für Horw eine nachhaltige Mobilität zum Ziel gesetzt - fließender Verkehr, pünktliche Busse und attraktive Velo- und Fusswege. Das neue Parkplatzreglement legt dort, wo eine hohe Baudichte und ein sehr gut ausgebautes Angebot der öffentlichen Verkehrsmittel besteht, einen geringeren Bedarf an Autoabstellplätzen fest, als in den eher locker besiedelten Gebieten. Mit der Einteilung in drei Gebiete wird Rücksicht genommen auf die verschiedenen ortsspezifischen Bedürfnisse.

Wir sind der Überzeugung, dass es richtig ist, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Investorinnen und Investoren, welche von der zentralen Lage und der hohen Erschliessungsgüte profitieren und dadurch weniger Autoabstellplätze erstellen müssen, an die Bereitstellung und den Betrieb der öffentlichen Infrastrukturen einen finanziellen Beitrag leisten zu lassen.

Um die formulierten Ziele aus allen bestehenden Grundlagen umsetzen zu können, braucht es Verbindlichkeiten. Das neue Parkplatzreglement schafft Klarheit für die Entwicklung und dient damit sowohl der Wohnbevölkerung wie auch den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie den Investorinnen und Investoren.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, das neue Reglement über die Abstellflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) zu beschliessen.

Ruedi Burkard
Gemeindepräsident

Irene Arnold
Gemeindeschreiberin

- Anhang 1: Entwurf neues Reglement über die Abstellflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) mit Plan Gebietseinteilung, 10. Dezember 2020
- Anhang 2: Synoptische Darstellung von neuem und bisherigem Parkplatzreglement, 10. Dezember 2020
- Anhang 3: Planungsbericht zum Parkplatzreglement, Metron Verkehrsplanung AG, 10. Dezember 2020

Auf SharePoint abrufbar:

- Anhang 4: Stellungnahme/Vorprüfungsbericht BUWD, 14. September 2020

EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1667 des Gemeinderates vom 10. Dezember 2020
 - gestützt auf den Antrag der Bau- und Verkehrskommission
 - in Anwendung von Art. 29 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007
-

1. Das neue Reglement über die Abstellflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) wird beschlossen.
2. Der Beschluss unterliegt gemäss Art. 9 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum der Stimmberechtigten. Das Referendum kommt zustande, wenn innert 60 Tagen seit Veröffentlichung dieses Beschlusses mindestens 500 in der Gemeinde Horw Stimmberechtigte beim Gemeinderat schriftlich eine Volksabstimmung verlangen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b der Gemeindeordnung).

Horw,

Ivan Studer
Einwohnerratspräsident

Irene Arnold
Gemeindeschreiberin

Publiziert: