

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1673
vom 25. Februar 2021
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim»

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Mit Entscheid vom 8. November 2019 hat die Gemeindekanzlei festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» den gesetzlichen Formvorschriften der §§ 128 - 132 des Stimmrechtsgesetzes entspricht. Es handelt sich um eine Initiative in der Form des Entwurfs (formulierte Initiative). Die Unterschriftenliste wurde auf den 16. November 2019 datiert und der Entscheid am Anschlagkasten publiziert. Die Sammelfrist ist am 14. Januar 2020 abgelaufen.

Das Initiativkomitee hat bis am 14. Januar 2020 die Unterschriftenlisten bei der Gemeindekanzlei eingereicht.

2 Inhalt der Initiative

Die Initiative lautet wie folgt:

Gemeindeinitiative Horw Für genügend Parkplätze im Eigenheim

Gestützt auf Art. 11 der Gemeindeordnung von Horw vom 25. November 2007 und § 38 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern verlangen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Gemeinde Horw folgende Änderungen im Reglement über die Abstellflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) vom 28. April 1988 (*kursiv und unterstrichen dargestellt*):

Art. 5 Herabsetzung und Verbot der Erstellung von Abstellflächen

1 Der Gemeinderat kann bei Bebauungen 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, wohngygienische 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.

2 Auf Verlangen des Gesuchstellers kann der Gemeinderat die Anzahl der minimal zu erstellenden Abstellflächen ohne weitere Begründung um 50 % reduzieren.

Art. 7 Berechnung

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

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

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.

Art. 11 Benützbarkeit der Abstellflächen

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.

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.

3 Erhaltung

Mit Entscheid vom 23. Januar 2020 hat der Gemeinderat gestützt auf § 141 Abs. 1 lit. b Stimmrechtsgesetz sowie Art. 12 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) folgendes festgestellt:

1. Die Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» ist zustande gekommen.
2. Die Kontrolle der Unterschriftenlisten gemäss Bescheinigung der Stimmregisterführerin hat ergeben:

Ungültige	Gültige	Total Unterschriften
41	542	583

4 Rechtliche Gültigkeit

Eine Initiative ist gestützt auf § 145 Stimmrechtsgesetz ungültig, sofern sie rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist.

4.1 Rechtswidrigkeit

Ein Volksbegehren ist gemäss § 145 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz namentlich rechtswidrig, wenn

- a. das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist,
- b. es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist,
- c. es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt,
- d. die Einheit der Form nicht gewahrt ist (§ 132),
- e. die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133),
- f. der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.

4.1.1 Vorbemerkungen

4.1.1.1 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine Gemeindeinitiative ist gemäss § 145 Abs. 2 lit. f. Stimmrechtsgesetz u.a. dann rechtswidrig, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst. Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren verlangt, höherrangiges Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben. Für Volksinitiativen auf Gemeindeebene bedeutet dies, dass ihre Gültigkeit Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsordnung, mit dem Bundesrecht sowie dem interkantonalen und dem kantonalen Recht voraussetzt (LGVE 2004 III Nr. 11 E.2. m.H.).

Ist, wie vorliegend, die Initiative ausformuliert, gibt es keinen Spielraum, die Formulierung so anzupassen oder auszulegen, dass sie nicht mehr gegen übergeordnetes Recht verstösst (LGVE 2017 VI Nr. 8 E.6.1).

4.1.1.2 Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnenden 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, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird (LGVE 2017 VI Nr. 8 E.6.2.1).

4.1.2 Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Die für Abstellflächen für Fahrzeuge massgebenden Grundsätze sind im kantonalen Recht, insbesondere in §§ 93 ff. Strassengesetz geregelt. Zu prüfen ist deshalb namentlich, ob die von der Initiative verlangten Änderungen des Parkplatzreglements vom 28. April 1988 (im folgenden: PPR) mit §§ 93 ff. Strassengesetz in Einklang zu bringen sind.

4.1.3 Zu den Änderungen betr. Art. 5 PPR

Die Initiative verlangt, dass der Gemeinderat die Anzahl der (Pflicht-)Abstellflächen nur dann gegebenenfalls herabsetzen kann, wenn es um Bebauungen ab fünfzig Wohnungen, für welche Sonderbauvorschriften bestehen, geht. Eine solche Beschränkung bzw. Einschränkung kennt § 94 Strassengesetz nicht. Dort ist denn auch nur, aber immerhin, geregelt, dass die Reduktion der Anzahl der Abstellflächen unter den in dieser Bestimmung im Einzelnen aufgeführten Voraussetzungen in Frage kommt. Demgegenüber steht in § 94 Strassengesetz nichts davon, dass die Gemeinden in ihren kommunalen Erlassen generell festschreiben können, dass erst ab einer gewissen Überbauungsgrösse geprüft werden darf/kann, ob die in dieser Bestimmung stipulierten Voraussetzungen für die Herabsetzung der Anzahl der Abstellflächen erfüllt sind oder nicht. Deshalb und weil das Konzept der Reduktion der Anzahl der Abstellflächen der Förderung des öffentlichen Verkehrs und dem Vollzug einer koordinierten Siedlungs- und Verkehrspolitik unter Berücksichtigung des Umweltschutzes dienen soll (s. Baudepartement des Kantons Luzern, Erläuterungen zu § 94 Strassengesetz), ist der Gemeinderat der Auffassung, dass sich die vorgesehene Anwendungslimite (= Bebauungen ab 50 Wohnungen, für welche Sonderbauvorschriften bestehen) nicht mit § 94 Strassengesetz, d.h. dem übergeordneten (kantonalen) Recht, vereinbaren lässt.

Analog verhält es sich mit dem von der Initiative verlangten neuen Absatz 2 von Art. 5 PPR. Dies, weil § 94 Strassengesetz die (allfällige) Herabsetzung der Anzahl der Abstellflächen von der Erfüllung konkreter Voraussetzungen abhängig macht. Eine begründungs-, also voraussetzungslose Reduktion der Anzahl der Abstellflächen aufgrund eines blossen Antrags des Geschworenen widerspricht somit dem *Voraussetzungskonzept* von § 94 Strassengesetz.

4.1.4 Zu den Änderungen betr. Art. 7 PPR

Für die Berechnung der im Minimum zu erstellenden Abstellflächen soll neu auf die *Allgemeine Geschossfläche (AGF)* abgestellt werden. Dies mit der Massgabe, dass die einschlägige AGF nach der Planungs- und Bauverordnung des Kantons Luzern (PBV) zu bestimmen ist. Nun aber verhält es sich so, dass weder §§ A1-8 ff. noch §§ 11 ff. PBV den Begriff *Allgemeine Geschossfläche* kennen. Mithin will die Initiative für die Berechnung der minimal zu erstellenden Abstellflächen also auf eine im kantonalen Recht weder gebräuchliche noch verwendete Bemessungsgrundlage abstellen. Deshalb und weil sich aus den jüngsten Urteilen des Kantonsgerichts schliessen lässt, dass mit dem Verweis in Art. 7 PPR auf die PBV nur die Verwendung einer im kantonalen Recht definierten Nutzungsziffer als Berechnungsgrundlage für die Anzahl der zu erstellenden Abstellflächen zulässig ist, verletzt der Verweis auf die AGF gemäss Initiativtext übergeordnetes (kantonales) Recht.

Hinzu kommt, dass gemäss Initiative in Art. 7 PPR lediglich die minimal zu erstellenden Abstellflächen bestimmt werden sollen. Das heisst mit anderen Worten, dass die Anzahl Abstellflächen nach oben (gänzlich) offen ist. Eine solche, d.h. nach oben unlimitierte Anzahl von (Pflicht-)Abstellplätzen, ist aus der Sicht des Gemeinderats mit dem übergeordneten Recht nicht in Einklang zu bringen. Dies, weil die Gemeinden gestützt auf § 96 Strassengesetz in ihren kommunalen Reglementen namentlich auch die Anzahl der erforderlichen Abstellflächen vorzuschreiben haben (Baudepartement des Kantons Luzern, Erläuterungen zu § 96 Strassengesetz mit Hinweis auf LGVE 1979 II Nr. 3). Dementsprechend sind, wie beispielsweise das Parkplatzreglement für die Stadt Luzern vom 17. April 1986 zeigt, im kommunalen Erlass sowohl der Normbedarf an Abstellflächen als auch die minimal und maximal zulässigen Abweichungen vom jeweiligen Normbedarf festzulegen. Dass in diesem Sinn Minima und Maxima der zu erstellenden Abstellflächen auf kommunaler Ebene zu bestimmen sind, ergibt sich auch aus § 95 Strassengesetz bzw. Art. 13 PPR. So lässt sich die allfällige Ersatzabgabe für fehlende (Pflicht-)Abstellflächen denn auch nur dann berechnen, wenn sich diese Berechnung auf eine objektbezogene Festlegung der Anzahl der (Pflicht-)Abstellflächen stützen kann.

Die Bemerkungen und Hinweise unter Ziff. 4.1.3 betr. Art. 5 PPR gelten in Bezug auf die von der Initiative verlangte Änderung von Art. 7 Abs. 5 PPR analog.

4.1.5 Zu den Änderungen betr. Art. 11 PPR

Basierend auf dem Strassengesetz regelt das PPR die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Personenwagen und andere Fahrzeuge bei der Errichtung, Erweiterung, dem Umbau oder der Zweckänderung von Bauten und Anlagen. Da die Schaffung von Abstell- und Verkehrsflächen eine Bewilligung durch die Gemeinde voraussetzt, hat deren Umnutzung im gleichen Verfahren zu erfolgen (vgl. § 93 Abs. 7 Strassengesetz). Dasselbe ergibt sich aus dem kantonalen Planungs- und Baugesetz. Die Gemeinde kann die kantonal geregelte Bewilligungspflicht nicht durch eigene Erlasse aufheben. Eine Umwandlung von Auto- zu Motorrad- und Veloabstellplätzen erfordert daher zwingend auch eine Bewilligung, wobei ein diesbezügliches Gesuch für eine zweckmässige Umnutzung in der Regel in einem administrativ schlanken Verfahren bearbeitet werden kann. Die beantragte Änderung, eine bewilligungsfreie Umnutzung von Autoabstellplätzen, widerspricht dem übergeordneten Recht.

4.1.6 Zu den Änderungen betr. Art. 14 PPR

Mit dem *freiwilligen Verzicht* ist wohl die bedingungs-/voraussetzungslose Herabsetzung der Anzahl der minimal zu erstellenden Abstellflächen auf Antrag des Gesuchstellers im Sinn von Art. 5 Abs. 2 PPR in der Fassung gemäss Initiative gemeint. Weil nun aber Art. 5 Abs. 2 PPR in der Fassung gemäss Initiative übergeordnetem (kantonalen) Recht widerspricht (s. Ziff. 4.1.3), kann es auch keinen in Anwendung dieser Bestimmung erklärten *freiwilligen Verzicht* geben. Hinzu kommt, dass das Strassengesetz, namentlich §§ 93 bis 95 Strassengesetz keinen *freiwilligen Verzicht* auf (Pflicht-)Abstellflächen normieren. Insbesondere sieht § 95 Abs. 1 Strassengesetz nicht vor, dass eine Ersatzabgabe u.a. dann geleistet werden muss, wenn freiwillig

von der Realisierung von (Pflicht-)Abstellflächen abgesehen wird. Deshalb und weil die von der Initiative verlangte Änderung von Art. 14 PPR als Teil eines sinnvollen Ganzen zur Initiative gehört (s. Ziff. 4.1.1.2), stimmt die von der Initiative verlangte Änderung von Art. 14 PPR ebenfalls nicht mit dem übergeordneten (kantonalen) Recht überein.

4.1.7 Erkenntnis

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Initiative gegen übergeordnetes (kantonales) Recht verstösst und folglich rechtswidrig, d.h. vom Einwohnerrat für ungültig zu erklären ist (§ 145 Abs. 2 lit. f. Stimmrechtsgesetz und § 43 Gemeindegesetz sowie LGVE 2004 III Nr. 11 E.8.).

4.2 Undurchführbarkeit

Nachdem die Initiative aufgrund des Verstosses gegen übergeordnetes Recht für ungültig zu erklären ist, ist auch deren Durchführbarkeit nicht gegeben. Auf diesbezügliche weitere Ausführungen wird daher vorliegend verzichtet.

5 Information Initiativkomitee

Das Initiativkomitee wurde am 5. Februar 2021 schriftlich über den Verlauf der Beratungen im Einwohnerrat zum neuen Parkplatzreglement informiert. Darin wurde ebenfalls erwähnt, dass die rechtlichen Abklärungen zur Initiative zum Schluss führen, dass dem Einwohnerrat die Erklärung der Ungültigkeit derselben beantragt werden müsse. Weiter wurde nach einem früheren Besprechungstermin nachgesucht, als dem bereits vorgehend festgelegten 22. Februar 2021.

Anlässlich der Besprechung vom 10. Februar 2021 wurde das Initiativkomitee darüber informiert, dass der Gemeinderat aufgrund seiner rechtlichen Abklärungen, wie vorgehend ausgeführt, dem Einwohnerrat beantragen wird, die Initiative für ungültig zu erklären. Zur Frage eines allfälligen Rückzugs der Initiative äusserte sich das Komitee wie folgt: «Für einen Rückzug der Initiative und eine Aufgabe der Opposition gegen das neue Reglement, sind die Anpassung der Artikel 2 und 9 entscheidend, die restlichen Artikel sind zwar ebenfalls wichtig, werden aber nur wenige Gewerbler und wenige Bauprojekte generell betreffen». Diesem Anliegen konnte im Entwurf des neuen Parkplatzreglements, wie es dem Einwohnerrat für die 2. Lesung vorgelegt wird, teilweise nachgekommen werden. Weiter gilt es zu beachten, dass das Initiativkomitee erst dann Klarheit über das neue Parkplatzreglement hat, wenn es vom Einwohnerrat beschlossen ist. Das heisst, nach der 2. Lesung, beziehungsweise nach dem Beschluss über das neue Parkplatzreglement.

6 Würdigung

Das geltende Reglement über die Abstellflächen auf privatem Grund der Gemeinde Horw (Parkplatzreglement), welches die Erstellungspflicht von Parkplätzen und die Bemessung von Ersatzabgaben regelt, stammt aus dem Jahr 1988. Eine Teilrevision ist aufgrund der veralteten und unvollständigen Struktur nicht mehr möglich. Deshalb wurde dem Einwohnerrat mit Bericht und Antrag Nr. 1556 bereits am 16. Juni 2016 der Entwurf eines neuen Reglements zur Beratung vorgelegt. Auf Antrag der SVP haben Sie das Geschäft mit 23:5 Stimmen, bei 1 Enthaltung, an den Gemeinderat zur Überarbeitung zurückgewiesen. Die Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» und ein Urteil des Kantonsgerichts betreffend der Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Parkplatzbedarfs haben nun den Anstoss gegeben, Ihnen einen neuen Entwurf des Parkplatzreglements zur Beratung vorzulegen. Dabei wurde aus Sicht des Gemeinderates den Anliegen des Initiativkomitees nach den rechtlichen Möglichkeiten nachgekommen. Eine direkte Umsetzung der Initiative (es handelt sich um eine Initiative in der Form des Entwurfs, also eine formulierte Initiative) ist hingegen nicht möglich, weil sie, wie im Bericht und Antrag ausgeführt, in mehreren Punkten gegen übergeordnetes Recht verstösst. Sie ist deshalb durch den Einwohnerrat für ungültig zu erklären.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» für rechtswidrig und daher ungültig zu erklären.



Ruedi Burkard
Gemeindepräsident



Irene Arnold
Gemeindeschreiberin

- Anhang 1: Unterschriftenliste
- Anhang 2: E-Mail Initiativkomitee vom 12. Februar 2021 (geht nur an den Einwohnerrat)

EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1673 des Gemeinderates vom 25. Februar 2021
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
- in Anwendung von Art. 145 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988, § 43 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 12 Abs. 2 lit. a der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

-
1. Die Gemeindeinitiative «Für genügend Parkplätze im Eigenheim» ist ungültig.
 2. Der Beschluss ist dem Initiativkomitee zu eröffnen.
 3. Gegen diesen Beschluss ist die Stimmrechtsbeschwerde innert 20 Tagen seit der Veröffentlichung dieses Beschlusses zulässig. Die Stimmrechtsbeschwerde ist schriftlich an den Regierungsrat des Kantons Luzern zu richten.

Horw, 25. März 2021



Ivan Studer
Einwohnerratspräsident



Irene Arnold
Gemeindeschreiberin

Publiziert: **26. März 2021**