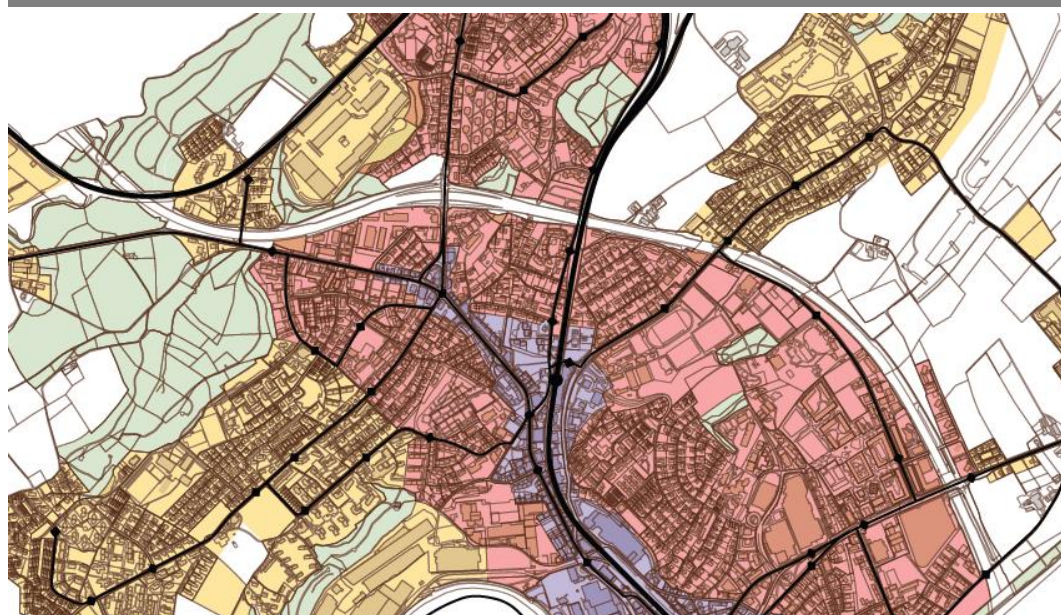


14/24 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

*Revision Reglement über die Abstell- und Verkehrsflächen auf privatem Grund
(Parkplatzreglement), 2. Lesung*

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Abwägung Zeitpunkt zweite Lesung im Einwohnerrat.....	3
3. Ablauf.....	4
3.1 Verfahren.....	4
3.2 Prozess.....	4
3.2.1 Öffentliche Mitwirkung.....	4
3.2.2 Kantonale Vorprüfung.....	5
3.2.3 Erste Lesung im Einwohnerrat.....	5
4. Inhalte Bericht und Antrag 44/23 betreffend Gesamtrevision der Ortsplanung Emmen, 1. Lesung im Einwohnerrat.....	5
4.1 Erläuterungen zum Parkplatzreglement.....	5
4.2 Inhalte Parkplatzreglement.....	6
5. Änderungen aufgrund der 1. Lesung im Einwohnerrat.....	6
6. Erwägungen des Gemeinderates zum neuen Artikel 2 «Besitzstand».....	8
7. Antrag an den Einwohnerrat.....	9

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitung

Das neue «Reglement über die Abstell- und Verkehrsflächen auf privatem Grund» oder kurz «Parkplatzreglement» ist Teil des Gesamtpaketes zur Revision der Ortsplanung und wurde in diesem Rahmen am 30. Januar 2024 im Einwohnerrat in erster Lesung behandelt. Es ersetzt das bestehende Parkplatzreglement aus dem Jahre 2000. Im Unterschied zum Bau- und Zonenreglement kommt das Parkplatzreglement nicht zur öffentlichen Auflage und muss auch nicht vom Regierungsrat genehmigt werden. Als kommunales Reglement kann der Einwohnerrat das Parkplatzreglement auf Antrag des Gemeinderates in zwei Lesungen beraten und abschliessend erlassen. Somit entfaltet das Parkplatzreglement auch keine Vorwirkung.

Um Unklarheiten bei der Handhabung zu vermeiden, wird das Parkplatzreglement bereits jetzt zur 2. Lesung dem Einwohnerrat vorgelegt (siehe Kapitel 2).

2. Abwägung Zeitpunkt zweite Lesung im Einwohnerrat

Politisch und aus fachlicher Sicht stellt sich die Frage, ab wann das neue Parkplatzreglement (PPR) in Kraft gesetzt werden soll. Sollte das Parkplatzreglement erst mit den übrigen Unterlagen des Gesamtpaketes der Ortsplanung in die 2. Lesung im Einwohnerrat gelangen, gibt es eine lange Zeitspanne in der noch das alte Parkplatzreglement gilt, gleichzeitig aber bereits die neuen Bestimmungen des Bau- und Zonenreglements (BZR) einzuhalten sind, da diese ab der öffentlichen Auflage eine Vorwirkung entfalten. Da gewisse Themen im Bau- und Zonenreglement das PPR ergänzen, beurteilt es der Gemeinderat als notwendig, den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Parkplatzreglements auf die Vorwirkung des Bau- und Zonenreglements abzustimmen und möglichst gleich zu schalten. Andernfalls wird der Vollzug schwierig und führt zu grösseren Unklarheiten (neue BZR-Zonen und -Bestimmungen versus alte Parkierungsbestimmungen und Gebietseinteilungen).

In der ersten Lesung im Einwohnerrat wurde der Grundsatz des Parkplatzreglements nicht in Frage gestellt. Gewisse Anpassungen (siehe Kapitel 5) wurden erforderlich, sind aber ohne weiteren Abklärungsbedarf klar und konnten eingearbeitet werden. Demnach ist es zielführend und möglich, das Parkplatzreglement bereits am 14. Mai 2024 durch den Einwohnerrat im Rahmen der 2. Lesung beschliessen zu lassen.

Somit können unklare Handhabungen in der Übergangsphase weitgehend vermieden werden. Zudem wird das Gesamtpaket der Ortsplanung entlastet.

Aus diesen Überlegungen heraus hat der Gemeinderat entschieden, bereits jetzt das aufgrund der 1. Lesung im Einwohnerrat angepasste Parkplatzreglement dem Einwohnerrat zum Beschluss vorzulegen.

3. Ablauf

3.1 Verfahren

Das Verfahren für das Inkrafttreten eines kommunalen Parkplatzreglements wird im kantonalen Strassengesetz wie folgt geregelt:

§ 96 Vorschriften der Gemeinden

1 Die Gemeindevorschriften gemäss den §§ 93-95 sind von der Gemeinde im Bau- und Zonenreglement oder in einem besonderen Reglement zu erlassen.

2 Die Gemeindevorschriften können dem zuständigen Departement vor ihrem Erlass freiwillig zur Vorprüfung eingereicht werden. Die Vorprüfung ist gebührenpflichtig.

Da in Emmen bereits ein eigenes Parkplatzreglement besteht, hat der Gemeinderat entschieden, ein separates Reglement beizubehalten. Dementsprechend gilt das Verfahren für kommunale Reglemente gemäss Gemeindeordnung Art. 30 Rechtssetzung sowie Art. 65 der Geschäftsordnung des Einwohnerrats, wonach Reglemente einer zweifachen Lesung bedürfen und dem fakultativen Referendum (Art. 15 Gemeindeordnung) unterstehen.

3.2 Prozess

Prozessschritte	Zeitraum
Siedlungsleitbild	Mai 2014 zustimmende Kenntnisnahme des Einwohnerrats
Städtebauliches Gesamtkonzept	Dezember 2019 zustimmende Kenntnisnahme des Einwohnerrats
Erarbeitung neue Planungsinstrumente	August 2020 - April 2022
Mitwirkung	Mai - September 2022
Kantonale Vorprüfung	Mai 2022 - September 2023
1. Lesung im Einwohnerrat	30. Januar 2024
2. Lesung im Einwohnerrat	14. Mai 2024
Referendumsfrist	15. Mai 2024 - 13. Juli 2024
Zeitpunkt «in Kraft treten»	2. August 2024

3.2.1 Öffentliche Mitwirkung

Die Mitwirkung fand vom 6. Mai 2022 bis 4. September 2022 statt. Währenddessen sind 14 Mitwirkungsbeiträge betreffend das Parkplatzreglement eingegangen. Die Anträge, Antworten und resultierenden Anpassungen finden sich in der Beilage 4 als Auszug aus dem Mitwirkungsbericht zur Gesamtrevision.

3.2.2 Kantonale Vorprüfung

Im Rahmen der Vorprüfung wurden in der ersten Rückmeldungen des Kantons ein paar wenige Anpassungen vorgenommen. Der abschliessende Vorprüfungsbericht zur kantonalen Vorprüfung der Gesamtrevision beinhaltet keine Änderungen am Parkplatzreglement.

3.2.3 Erste Lesung im Einwohnerrat

Am 30. Januar 2024 hat der Einwohnerrat das Parkplatzreglement im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung behandelt. Es wurden verschiedene Anpassungen beschlossen. Diese finden sich in Kapitel 5.

4. Inhalte Bericht und Antrag 44/23 betreffend Gesamtrevision der Ortsplanung Emmen, 1. Lesung im Einwohnerrat

Im «44/23 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat betreffend Gesamtrevision der Ortsplanung Emmen, 1. Lesung im Einwohnerrat» wird das Parkplatzreglement in Kapitel 7 wie folgt beschrieben:

- Grundeigentümergebunden
- Beschluss Einwohnerrat in zwei Lesungen, öffentliche Auflage nicht erforderlich
- Gültig ab Datum «in Kraft treten»

4.1 Erläuterungen zum Parkplatzreglement

Der Bedarf an Abstellplätzen bei Neubauten und Umnutzungen in Emmen wird im Rahmen des öffentlichen Baurechts (Baubewilligungen) basierend auf dem kommunalen Parkplatzreglement bestimmt. Als Bestandteil der Ortsplanungsrevision wird das bestehende Reglement überprüft und aktualisiert sowie auf die Inhalte im künftigen Bau- und Zonenreglement und dem Verkehrsrichtplan abgestimmt. Das aktuelle Reglement über die Abstell- und Verkehrsflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) stammt aus dem Jahr 2000.

Der Umgang mit den privaten Abstellplätzen ist eine zentrale Stellschraube, um den verkehrlichen Anforderungen aus dem städtebaulichen Gesamtkonzept gerecht zu werden. Das Parkplatzreglement definiert die zweckmässige Anzahl von Abstellplätzen für Autos, Motorräder / Roller und leichten Zweirädern (Velos) in Abhängigkeit der zugehörigen Nutzungen und Nutzergruppen sowie der Erschliessungsgüte durch den ÖV, den Fuss- und Veloverkehr und die vorhandenen Strassenkapazitäten (angebotsorientierte Parkraumplanung).

Das Parkplatzreglement spielt mit dem Bau- und Zonenreglement zusammen und ist mit dessen Inhalten abgestimmt.

4.2 Inhalte Parkplatzreglement

Wichtigste Änderungen gegenüber dem rechtskräftigen Parkplatzreglement

- Wesentliche Änderung ist, dass bisher lediglich ein Mindestbedarf an Abstellplätzen definiert wurde. Nach oben war die Anzahl der zulässigen Abstellplätze theoretisch offen. Neu wird es sowohl eine Mindestanzahl, aber auch eine maximale Anzahl Abstellplätze geben.
- Die Anzahl Abstellplätze wird anhand des Normbedarfs je Nutzungsart berechnet. Wieviel Prozent davon realisiert werden dürfen, ist abhängig von der Lage im Siedlungsgebiet bzw. der Erschliessungsgüte gemäss der Karte «Gebietseinteilung Parkierung».
- Auch durch den Einsatz von Fahrtenmodellen können neu die Auswirkungen auf das übergeordnete Verkehrsnetz beeinflusst und verträglich gehalten werden.

Wichtigste Inhalte des neuen Parkplatzreglements

- Es wird sowohl für die Gemeinde, als auch für die Bauherrschaft eine stimmige Anzahl Abstellplätze für Personenwagen, für leichte Zweiräder (Velos) und für Motorräder / Roller evaluiert und ein bedarfsgerechtes Mobilitätsangebot geschaffen. Dabei wird auf anerkannte schweizweit verwendete Normen und das Muster-Parkplatzreglement des Kantons zurückgegriffen.
- Prozentuale Reduktionsfaktoren aufgrund der örtlichen Gegebenheiten der Überbauung und einer möglichen Mehrfachnutzung von Abstellplätzen (Art. 7ff)
- Einführung des Fahrtenmodells mit Möglichkeiten zur Beschränkung der Anzahl Fahrten in den Spitzenstunden (Art. 4)
- Ersatzabgaben bei Unterschreitung des Mindestbedarfs an Abstellplätzen sind neu in jedem Fall zu leisten. Die Ersatzabgaben werden auch für die Optimierungen beim Fuss- und Veloverkehrsnetz verwendet werden. (Art. 14ff)
- Mindestbedarf der Anzahl Abstellplätze für leichte Zweiräder je Nutzungsart (Art. 18ff)
- Mindestbedarf der Anzahl Abstellplätze für Motorräder und Roller (Art. 20)

5. Änderungen aufgrund der 1. Lesung im Einwohnerrat

Am 30. Januar 2024 hat der Einwohnerrat das Gesamtpaket der Ortsplanungsrevision in erster Lesung behandelt. Aufgrund der Beschlüsse des Einwohnerrates wurden folgende Anpassungen am Parkplatzreglement vorgenommen:

Artikel 2 neu: Besitzstand

Für bestehende Nutzungen gelten die neuen Vorschriften dieses Reglements nicht, solange bauliche Erweiterungen, Nutzungsänderungen oder dergleichen nachweislich zu keinem wesentlichen Mehrverkehr führen.

> Hinweis: Daraus ergibt sich, dass sämtliche Artikelnummern und entsprechende Verweise angepasst wurden.

Art. 7 (neu 8) Abs. 3 Bedarf an Abstellplätzen

Im Gebiet B wird die Mindestzahl für Bewohnerinnen und Bewohner bei 30 Prozent, im Gebiet C bei 50 Prozent festgelegt.

Die Maximalwerte bei der Kundschaft sind in allen drei Gebieten (A, B und C) um 10 Prozent erhöht.

Art. 14 (neu 15) neuer Abs. 3:

³ Der Gemeinderat verzichtet bei Herabsetzung der Anzahl Parkplätze gemäss Art. 8 (neu 9) auf die Erhebung der Ersatzabgabe.

Art. 24 (neu 25) neuer Abs. 3

³ Das Reglement vom 1. Februar 2000 über die Abstell- und Verkehrsflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement) wird aufgehoben.

Art. 24 (neu 25) Abs. 1

Es wurde folgende Korrektur erforderlich:

¹ Das vorliegende Reglement tritt ~~am 2. August 2024 mit der Genehmigung durch den Regierungsrat~~ in Kraft.

Art. 4 (neu 5) Antrag auf Aufnahme einer Bemerkung

Folgende Bemerkung hat der Einwohnerrat zu Artikel 4 (neu 5) Fahrtenmodell Abs. 1 beschlossen:

«Der Gemeinderat hat die Voraussetzungen und Kriterien im Hinblick auf die zweite Lesung in Abs. 1 zu konkretisieren.»

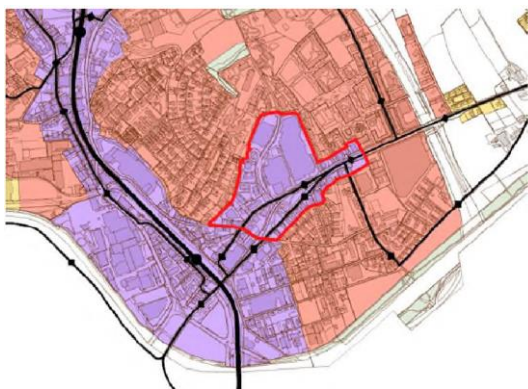
Der Gemeinderat beantwortet dies wie folgt:

Kriterien für die Anwendung eines Fahrtenmodells sind die Grenzen bzw. Überschreitungen der Leistungsfähigkeit des übergeordneten Verkehrsnetzes. Wenn der Kanton eine Entwicklung untersagen würde, da die Leistungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet werden kann, so kann die Gemeinde unter Anwendung dieses Artikels die Fahrten beschränken und somit die Entwicklung ermöglichen. Ziel ist also, Entwicklungen zu ermöglichen, nicht zu verunmöglichen. Wie in den Erläuterungen beschrieben, gibt es lokal sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen. Diese können nicht allgemeingültig aufgeführt werden. Wie jedoch ebenfalls in den Erläuterungen beschrieben gilt: Ist die Leistungsfähigkeit eines betroffenen Knotens bei Qualitätsstufe E (mangelhaft) oder F (ungenügend), so wird das Fahrtenmodell in der Regel zum Einsatz kommen müssen. Ist die Qualitätsstufe eines Knotens bei D, so wird es davon abhängen, wie viele weitere Entwicklungen in diesem Gebiet noch möglich sind oder werden sollen, die auf den gleichen Knoten Verkehr erzeugen und die Verkehrskapazität auslasten.

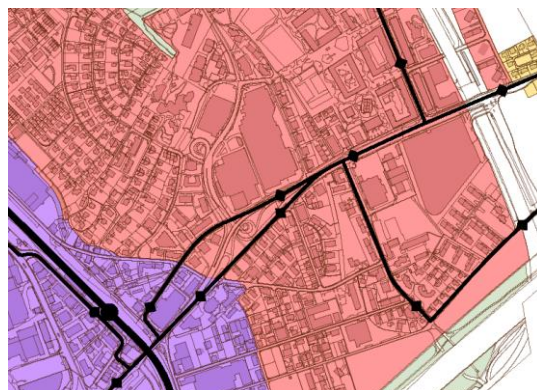
Ausschlaggebend zur Beurteilung der Verkehrsqualität ist die Einschätzung und Überprüfung des Kantons. Diese Beurteilungen können zwar im heutigen Zustand abgestützt auf den heutigen Verkehrszustand gemacht werden, müssen aber jeweils projektspezifisch auf die konkreten Planungen und Projekte berechnet und ins Verkehrsmodell eingepflegt werden.

Übersichtsplan Gebietseinteilung Parkierung

Folgendes Gebiet ist von der Zone A in die Zone B zu überführen.



Antrag: roter Perimeter wechselt von der Zone A zur Zone B



Ausschnitt angepasster Plan Gebietseinteilung

Weitere Änderungen

In Artikel 15 (bisher 14) Voraussetzungen wurde in Abs. 2 noch der Vollständigkeit halber der Verweis auf Art. 9 Weitere Reduktionen erforderlich. Dies wurde ergänzt.

6. Erwägungen des Gemeinderates zum neuen Artikel 2 «Besitzstand»

Der Einwohnerrat hat in der ersten Lesung zum Parkplatzreglement am 30. Januar 2024 einen neuen Artikel «Besitzstand» beschlossen. Dieser lautet wie folgt: «Für bestehende Nutzungen gelten die neuen Vorschriften dieses Reglements nicht, solange bauliche Erweiterungen, Nutzungsänderungen oder dergleichen nachweislich zu keinem wesentlichen Mehrverkehr führen.»

Grundsätzlich gilt auch für kommunale Reglemente, dass diese die übergeordneten Gesetzgebungen verschärfen, aber nicht erweitern dürfen. Der neue Artikel 2 kommt einer Aufweichung und Ausweitung der kantonal geltenden Besitzstandgarantie gemäss § 178 kantonales Planungs- und Baugesetz gleich. Vor Gericht würde dieser Regelung voraussichtlich keine Geltung zugesprochen. Unabhängig dessen würde der neue Artikel "Besitzstand" bei vielen baubewilligungspflichtigen Vorhaben zu einer Nichtanwendung oder Aushebelung des neuen Parkplatzreglements führen, weil nachweislich viele bestehende Nutzungen - trotz baulichen Veränderungen oder Nutzungsänderungen - zu keinem wesentlichen Mehrverkehr führen. Problematisch erscheint auch der explizite Bezug der Bestimmung auf die bestehende Nutzung, nicht aber auf die bestehenden Bauten und Anlagen. So könnte der Artikel dahingehend interpretiert werden, dass auch für bestehende Parkplätze in jedem Fall der Besitzstand gilt und das neue Parkplatzreglement nicht zur Anwendung kommt, sofern ein Gesuch zu keiner Nutzungsänderung und keinem wesentlichen Mehrverkehr führt. Die Frage wäre somit zu beantworten, welche Ersatz-Parkplatzbestimmungen für diese Vielzahl von Gesuchen zur Anwendung kommen würden. Auch ist unklar, was unter «keinem wesentlichen Mehrverkehr» zu verstehen ist.

Eine neue Norm zu erlassen, welche für viele Fälle gar nicht zur Anwendung kommt, macht für die erlassende Behörde als auch für die Gesuchstellenden keinen Sinn. In jedem Fall würde der neue Artikel "Besitzstand" zu grossen Diskussionen und Rechtsunsicherheiten in der Anwendung und Auslegung führen.

Mit der Einführung dieses neuen Artikels 2 "Besitzstand" sollten, gemäss Diskussion in der Bau- und Verkehrskommission, spezifisch bestehende Nutzungen, in erster Line gewerbliche Nutzungen und Einkaufsnutzungen, geschützt werden. Für diese beabsichtigten Nutzungen wird der Artikel allerdings keine Anwendung finden, da diese Nutzungen in der Regel der Bebauungsplanpflicht unterliegen.

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass das neue Parkplatzreglement ausgewogene und zukunftsgerichtete, jedoch nicht überhöhte Anforderungen an die Erstellung von Abstellplätzen schafft. Im Sinne der Gleichbehandlung und der Wirksamkeit ist es von grosser Bedeutung, dass das Parkplatzreglement gleichermassen und ohne Ausnahmen Anwendung findet. Mit dem neuen Artikel «Besitzstand» wird dies auf problematische Art und Weise in Frage gestellt. In der Anwendung sind Diskussionen und Unsicherheiten absehbar, die vermieden werden müssen.

Als Konsequenz und zur Wahrung der Gleichbehandlung aller, beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat, auf den Artikel «Besitzstand» zu verzichten.

7. Antrag an den Einwohnerrat

Gestützt auf den vorliegenden Bericht und die entsprechenden Entscheidvorschläge unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat folgende Anträge:

1. Streichung des in der ersten Lesung im Einwohnerrates eingeführten Artikels «Besitzstand».
2. Genehmigung des Reglements über die Abstell- und Verkehrsflächen auf privatem Grund (Parkplatzreglement).
3. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.
4. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 17. April 2024

Für den Gemeinderat:

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- 1 Parkplatzreglement
- 2 Parkplatzreglement Änderungsversion
- 3 Protokoll Einwohnerrat 30.01.2024
- 4 Auszug Mitwirkungsbericht