

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 11/20) zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 11/20 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2190).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 S. 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Gutachterliche Stellungnahme zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag	2
B. Rechtliche Würdigung	3
I. Frage 1 – Grundsätzliche Zulässigkeit des Erlasses von Stellplatzsatzungen nach der ThürBO	3
1. Satzungsmäßige Regelungsmöglichkeiten nach dem Bauplanungsrecht.....	4
a) Allgemeines	4
b) Generelle Zulässigkeit von Stellplätzen nach § 12 BauNVO	4
c) Möglichkeiten zur Regelung von Stellplätzen im Bebauungsplan im Einzelnen..	6
2. Satzungsmäßige Regelungsmöglichkeiten nach dem Bauordnungsrecht (ThürBO)8	
a) Allgemeines	8
b) Möglichkeiten zur Regelung von Stellplätzen durch Satzung nach der ThürBO im Einzelnen.....	10
aa) Stellplatzablösesatzung	11
bb) Gestaltung von Stellplätzen und Fahrradabstellplätzen.....	11
cc) Einschränkung und Untersagung der Herstellung von Stellplätzen.....	13
dd) Regelungen auf Grundlage der allgemeinen Satzungsermächtigung	15
Ergebnis zu Frage 1	17
II. Frage 2 – Bedingungen für die Regelung von Stellplätzen durch kommunale Satzung	18
1. Ermächtigungsgrundlage	18
2. Formelle Rechtmäßigkeit	18
3. Materielle Rechtmäßigkeit.....	18
Ergebnis zu Frage 2	20
III. Frage 3 – Begriff des Stellplatzes	20
Ergebnis zu Frage 3	22
IV. Frage 4 – Möglichkeiten der Regelung von Fahrradabstellplätzen durch Satzung.....	22
Ergebnis zu Frage 4	24
V. Frage 5 – Erforderliche gesetzliche Neuregelungen für den Erlass von Stellplatzsatzungen	24
Ergebnis zu Frage 5	26
C. Ergebnis	26

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit Schreiben vom 04.12.2020 um eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Thüringer Landtags zu den Regelungen der Thüringer Bauordnung (ThürBO) zur Errichtung von Stellplätzen gebeten.

Bezugnehmend auf die Vorschriften des § 49 ThürBO (Stellplätze und Garagen, Abstellplätze für Fahrräder) und des § 88 ThürBO (Örtliche Bauvorschriften) werden konkret folgende Fragestellungen aufgeworfen:

1. Lässt die ThürBO grundsätzlich zu, dass Kommunen Stellplatzsatzungen erlassen?
2. Welche grundsätzlichen Bedingungen müssen kommunale Stellplatzsatzungen erfüllen?
3. Welche Art von Fahrzeugen ist mit dem Begriff „Stellplatz“ assoziiert bzw. könnte im Sinne der bestehenden Regelungen für diesen vorgesehen sein?
4. Sind Abstellmöglichkeiten für Fahrräder in einer Stellplatzsatzung regelbar und wenn ja, mit welchen Regelungsinhalten? Welche bestehenden gesetzlichen Regelungen müssten dazu wie geändert werden?
5. Welche gesetzlichen Neuregelungen wären in Thüringen notwendig, um Kommunen zu befähigen, Stellplatzsatzungen zu erlassen?

Der Auftraggeber geht davon aus, dass die Fragen auf Regelungslücken hinweisen könnten, die Anlass zu entsprechenden parlamentarischen Initiativen geben könnten.

B. Rechtliche Würdigung

I. Frage 1 – Grundsätzliche Zulässigkeit des Erlasses von Stellplatzsatzungen nach der ThürBO

Grundsätzlich haben Gemeinden die Möglichkeit, baurechtliche Regelungen zu verschiedenen Aspekten der Herstellung von Stellplätzen für Fahrzeuge durch Satzung zu erlassen.¹ Zum einen können sie nach dem Bauplanungsrecht im Rahmen ihrer Bauleitplanung nach den Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) Festlegungen zu Stellplätzen im Bebauungsplan treffen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, bauordnungsrechtliche Vorschriften zu Stellplätzen durch Satzung zu erlassen. Hierzu enthalten die Bauordnungen der Länder teils sich weitgehend entsprechende, aber teils auch vom Umfang der satzungsmäßigen Regelungsmöglichkeiten her erheblich voneinander abweichende Ermächtigungsgrundlagen (in Thüringen: §§ 49 Abs. 3 und 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 Thüringer Bauordnung (ThürBO)).

Frage 1 des Gutachtenauftrags bezieht sich auf die Zulässigkeit von Stellplatzsatzungen nach der ThürBO und somit dem Bauordnungsrecht. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich bei der Beurteilung der Möglichkeit, bestimmte Regelungen durch bauordnungsrechtliche Satzungen zu treffen, häufig Abgrenzungsfragen zu Regelungsgegenständen ergeben, die der Bauleitplanung vorbehalten sind². Gerade bei der Umsetzung kommunaler Konzepte zum ruhenden Verkehr durch ortsrechtliche Vorschriften können häufig sowohl Aspekte des Bauordnungs- als auch des Bauplanungsrechts betroffen sein. Hier hat die Gemeinde jeweils zu prüfen, ob hinsichtlich geplanter Vorschriften zur Herstellung von Stellplätzen die Satzungsmöglichkeiten nach der ThürBO eine geeignete Rechtsgrundlage bieten oder ob die verfolgten Ziele nur durch Satzung nach dem BauGB, d. h. im Wege einer entsprechenden Bauleitplanung, erreicht werden können. Ein aussagekräftiges Bild der bauordnungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde im Hinblick auf Stellplätze ergibt sich somit nur in der Zusammenschau beider Bereiche.

Es werden daher im Folgenden unter 1.) zunächst die Möglichkeiten dargestellt, durch Festsetzungen in Bebauungsplänen Regelungen zu Stellplätzen zu treffen, bevor unter 2.) erörtert wird, welchen Gestaltungsspielraum Gemeinden im Wege von bauordnungsrechtlichen Satzungen haben.

¹ Generell zu den rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden zur Regelung des ruhenden Verkehrs: Hanke, Die rechtlichen Instrumente des Parkraummanagements, KommP spezial 2011, S. 52.

² Siehe hierzu unten 2. b) cc), S. 13.

1. Satzungsmäßige Regelungsmöglichkeiten nach dem Bauplanungsrecht

a) Allgemeines

Die verfassungsmäßig verankerte Selbstverwaltungsgarantie verleiht der Gemeinde das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 91 LV). Hieraus leiten sich verschiedene gemeindliche Hoheiten ab, zu denen neben beispielsweise der Gebiets-, Finanz- Personal- und Rechtsetzungshoheit auch die Planungshoheit zählt.³ Aus ihr folgt die Befugnis der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten⁴. Das Bauplanungsrecht gibt der Gemeinde die Möglichkeit, in Ausübung ihrer Planungshoheit zur Verfolgung städtebaulicher Ziele das Stellplatzangebot zu steuern.

Der kommunale Satzungsgeber hat die Möglichkeit, im Bebauungsplan verschiedene Festsetzungen zu Stellplätzen zu treffen (§ 9 Abs. 1 Nr. 4, Nr. 11 und Nr. 22 BauGB). Weitere Möglichkeiten für Regelungen zu Stellplätzen im Bebauungsplan enthält § 12 BauNVO in Abs. 4 bis 6.

Nach § 9 BauGB können Bebauungspläne als städtebauliche Satzungen aus städtebaulichen Gründen verschiedene Festsetzungen zu Stellplätzen enthalten. Es können die Flächen für Stellplätze und Garagen mit ihren Einfahrten festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB). Ein Instrument gemeindlicher Verkehrspolitik im Rahmen der Bauleitplanung ergibt sich aus der Möglichkeit von Festsetzungen zu Verkehrsflächen, die auch Flächen für das Parken von Fahrzeugen und das Abstellen von Fahrrädern betreffen können (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB). Stellplätze können auch als Gemeinschaftsanlagen für mehrere Grundstücke festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB). Weitere Regelungen zu den Möglichkeiten zu Festsetzungen bezüglich Stellplätzen im Bebauungsplan enthält § 12 BauNVO zur Art der baulichen Nutzung, wobei Stellplätze grundsätzlich in allen der nach § 1, 2 bis 11 BauNVO darstellbaren Arten von Wohngebieten zulässig sind.

b) Generelle Zulässigkeit von Stellplätzen nach § 12 BauNVO

Die zentrale Norm hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Stellplätzen findet sich in § 12 BauNVO. Sie konkretisiert Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, indem sie z. B. bei der Festsetzung von Flächen für Stellplätze und Garagen deren Zahl, Art und

³ Dreier, GG, Art. 28 Rn. 130; Mehde in Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Rn. 59; Meyn in Linck u. a., Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 91 Rn. 59; Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, BauGB, § 1 Rn. 3.; BVerfGE 76, S. 107, 118f.; BVerfGE 56, S. 298, 312 ff.

⁴ VerfGH NRW NVwZ-RR 1998 S. 473; 474.

Umfang jeweils gebietsbezogen begrenzen kann.⁵ Sie begründet die Zulässigkeit von Stellplätzen in den Baugebieten nach §§ 2 bis 11 BauNVO, soweit nicht Festlegungen im Bebauungsplan nach § 12 Abs. 4 bis 6 BauNVO oder nach § 9 BauGB etwas anderes bestimmen.⁶ § 12 BauNVO regelt die Zulässigkeit von Stellplätzen in bauplanungsrechtlicher Hinsicht, d. h. in welchen Baugebieten und in welchem Umfang Stellplätze aus städtebaulicher Sicht zulässig sind. Die Regelung der Stellplatzpflicht im Einzelnen bleibt dagegen dem Bauordnungsrecht nach den Bauordnungen der Länder und den gegebenenfalls auf deren Grundlage erlassenen kommunalen Stellplatzsatzungen (s. u. 2., S. 8.) vorbehalten. Nicht von § 12 BauNVO, sondern vom Bauordnungsrecht erfasst ist somit die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Pflicht der Grundstückseigentümer begründet werden kann, zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen private Stellplätze zu schaffen und wie diese zu gestalten sind.⁷

§ 12 Abs. 1 BauNVO normiert, wie dargelegt, den Grundsatz, dass Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten, die nach den §§ 2 bis 11 BauNVO nach der allgemeinen Art der baulichen Nutzung im Bebauungsplan dargestellt werden können, zulässig sind. Das gilt auch für faktische Baugebiete, d. h. Gebiete im unbeplanten Innenbereich, wenn ihre Eigenart nach § 34 Abs. 2 BauGB einem der Baugebiete der BauNVO entspricht.⁸ § 12 BauNVO ergänzt insoweit die Vorschriften der §§ 2 bis 11 BauNVO hinsichtlich der generellen Zulässigkeit von Stellplätzen. Diese generelle Zulässigkeit ergibt sich also direkt aus dem Typ des Baugebiets, ohne dass insoweit gesonderte Festsetzungen notwendig wären.⁹ Einschränkungen ergeben sich zum einen aus § 12 Abs. 2 und 3 BauNVO für bestimmte Baugebiete; im Übrigen hat die Gemeinde die Möglichkeit, durch Festsetzung im Bebauungsplan die allgemeine Zulässigkeit von Stellplätzen zu beschränken (§ 12 Abs. 4 bis 6 BauNVO).

§ 12 Abs. 2 und 3 BauNVO enthalten Beschränkungen der allgemeinen Zulässigkeit von Stellplätzen für bestimmte, insoweit schutzwürdige Baugebiete, die sich direkt aus der Festsetzung des jeweiligen Gebiets im Bebauungsplan ergeben. In Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten, allgemeinen Wohngebieten sowie Sondergebieten, die der Erholung dienen, sind Stellplätze und Garagen nur für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig (Absatz 2). Nach Absatz 3 sind Stellplätze für Lastkraftwagen und Kraftomnibusse in reinen Wohngebieten und Stellplätze und Garagen für Kraftfahrzeuge mit

⁵ Scheidler, Stellplätze und Garagen in der Baunutzungsverordnung – eine Betrachtung des § 12 BauNVO, ZfBR 2017, S. 328; Jäde/Dirnberger, BauGB/BauNVO, § 12 BauNVO Rn. 1.

⁶ Jäde/Dirnberger, a. a. O.

⁷ Scheidler, a. a. O.; Fickert/Fieseler, BauNVO, § 12 Rn. 1.1.

⁸ Jäde/Dirnberger, BauGB/BauNVO, § 12 BauNVO Rn. 2.

⁹ Scheidler, a. a. O., S. 328.

einem Eigengewicht über 3,5 Tonnen in Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten unzulässig.

Weitere Beschränkungen der grundsätzlichen Zulässigkeit von Stellplätzen und Garagen nach § 12 Abs. 1 BauNVO kann die Gemeinde durch Festsetzungen im Bebauungsplan treffen, sofern besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 12 Abs. 4 bis 6 BauNVO). Es kann festgelegt werden, dass in bestimmten Geschossen (Abs. 4) oder Teilen von Geschossen (Abs. 5) – Garagengeschosse – nur Stellplätze oder Garagen zulässig sind.

Außerdem kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Eine entsprechende Möglichkeit zur Beschränkung von Stellplätzen haben die Gemeinden auch nach den Bauordnungen der meisten Länder (in Thüringen § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO, s. u. 2. b) cc), S. 13) im Wege des Erlasses örtlicher Bauvorschriften durch Satzung. Dem hierbei deutlich werdenden Umstand, dass die Konzepte für den ruhenden Verkehr, die die Gemeinde mit ihrem Ortsrecht durch die Reduzierung von Stellplätzen umsetzen möchte, häufig sowohl Aspekte des Bauordnungsrechts als auch des Bauplanungsrechts betreffen, hat der Gesetzgeber dadurch Rechnung getragen, dass nach § 88 Abs. 2 ThürBO örtliche Bauvorschriften und somit auch solche zur Beschränkung (§ 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO) von Stellplätzen auch durch Bebauungsplan oder andere Satzungen nach dem BauGB erlassen werden können. In dem Fall sind nach § 88 Abs. 2 Satz 2 ThürBO für das Aufstellungsverfahren die Vorschriften des BauGB anzuwenden, ebenso wie für Abweichungen von Planinhalten¹⁰.

Voraussetzung für die Regelung von Stellplätzen in Bebauungsplänen ist, wie allgemein für die Aufstellung von Bebauungsplänen, dass dies für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Dabei ist das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB zu beachten.

c) Möglichkeiten zur Regelung von Stellplätzen im Bebauungsplan im Einzelnen

Ausgehend von der generellen Zulässigkeit von Stellplätzen in allen Baugebieten nach der BauNVO, die ohne besondere Festsetzungen im Bebauungsplan gilt und nur für bestimmte Baugebiete eingeschränkt ist (§ 12 Abs. 2 und 3 BauNVO), stehen der Gemeinde durch Festsetzungen im Bebauungsplan hinsichtlich Stellplätzen insbesondere folgende

¹⁰ Gesetzesbegründung, Drs. 5/5768 S. 164. Hierzu auch Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 28 ff.

Gestaltungsmöglichkeiten aus § 12 BauNVO oder den Vorschriften des BauGB zur Verfügung:¹¹

Sie kann die Flächen für Stellplätze und Garagen als Nebenanlagen von Grundstücken einschließlich ihrer Einfahrten näher bestimmen. So können auch etwa nur Stellplätze oder nur Garagen zugelassen werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB).

Als besonderer Nutzungszweck von Flächen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB können auch Stellplätze und Garagen¹² und Parkhäuser¹³ festgesetzt werden.

Es kann festgesetzt werden, dass Stellplätze und Garagen auf Flächen für Gemeinschaftsanlagen für bestimmte räumliche Bereiche errichtet werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB). Eine Gemeinschaftsanlage setzt die Zuordnung zum Bedarf mehrerer Grundstücke in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang voraus, in Abgrenzung von einer dem allgemeinen (öffentlichen) Bedarf dienenden Anlage¹⁴. Im Sinne des bauplanungsrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatzes des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist Voraussetzung, dass städtebauliche Zweckmäßigkeitsgründe dafür sprechen, einen bestimmten Bedarf (in diesem Fall Stellplatzbedarf) für einen abgrenzbaren Kreis von Grundstücken gemeinschaftlich zu decken.¹⁵

Als Sondergebiete nach § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO können auch Sondergebiete für Stellplätze festgesetzt werden.¹⁶ Grundsätzlich enthalten die §§ 2 bis 9 BauNVO einen abschließenden Katalog von Baugebietstypen, die im Bebauungsplan festgesetzt werden können, so dass es der Gemeinde verwehrt ist, andere Baugebietstypen zu planen.¹⁷ § 11 Abs. 1 BauNVO gewährt der Gemeinde jedoch die Möglichkeit, als Sondergebiete Gebiete festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach §§ 2 ff BauNVO wesentlich unterscheiden, wenn sie Planungen umzusetzen möchte, die sich mit keinem der in der BauNVO geregelten Gebietstypen erreichen lassen.¹⁸ Die Vorschrift verleiht also der Gemeinde in diesem Fall hinsichtlich der Nutzungsart, abweichend vom grundsätzlich bei der Festsetzung von Baugebieten geltenden Typenzwang, in den Grenzen der städtebaulichen Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) ein sogenanntes Festsetzungserfindungsrecht¹⁹. Die Aufzählung der beispielhaft aufgeführten

¹¹ Vgl. hierzu Scheidler, a. a. O., S. 329.

¹² BayVerwG, Urteil vom 29.04.2004 –20 N 02.3144 juris Rn. 23.

¹³ Jäde/Dirnberger, BauGB/BauNVO, § 9 BauGB Rn. 37.

¹⁴ Jäde/Dirnberger, a. a. O., Rn. 63 f.

¹⁵ Jäde/Dirnberger, a. a. O.

¹⁶ Jäde/Dirnberger, a. a. O., § 11 BauNVO Rn. 6.; Fickert/Fieseler, BauNVO, § 11 Rn. 5.1; BVerwG NVwZ 1991, S. 778, 781.

¹⁷ Jäde/Dirnberger, a. a. O., § 1 BauNVO Rn. 11;

¹⁸ Fickert/Fieseler, § 11 BauNVO Rn. 4.

¹⁹ Jäde/Dirnberger, a. a. O., § 11 BauNVO Rn. 5.

Sondernutzungen in § 11 Abs. 2 BauNVO ist nicht abschließend („insbesondere“). So kann etwa durch ein Sondergebiet für Stellplätze ein durch Nutzungen in einem anderen Baugebiet entstandener Stellplatzbedarf gedeckt werden.

Die Gemeinde kann Garagengeschosse einschließlich Tiefgaragen festsetzen (§ 12 Abs. 4 und 5 BauNVO). Hierbei ist zu beachten, dass für die Stellplätze in Garagengeschossen die Einschränkungen des § 12 Abs. 2 und 3 BauNVO gelten, so dass in Kleinsiedlungsgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten Garagengeschosse nur zur Deckung des durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarfs zulässig sind.²⁰

Weiter kann die Gemeinde nach § 12 Abs. 6 BauNVO im Bebauungsplan die grundsätzlich nach § 12 Abs. 1 BauNVO geltende Zulässigkeit von Stellplätzen beschränken, indem sie festsetzt, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind. Dabei kommen als städtebauliche Zielsetzung etwa die Vermeidung von Störungen, die von Stellplätzen und Garagen auf die umliegende Bebauung ausgehen können, die Vermeidung von Verkehrsstörungen z. B. im Zusammenhang mit Fußgängerbereichen oder die Berücksichtigung der Situation in Altstadtbereichen mit engen Straßen in Betracht.²¹

Abgesehen von den vorstehend angeführten Regelungsmöglichkeiten, die Stellplätze außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen betreffen, können als Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB auch Flächen für das Parken von Fahrzeugen und das Abstellen von Fahrrädern festgesetzt werden. Dies gibt der Gemeinde die Möglichkeit, im Rahmen des Grundsatzes der städtebaulichen Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) in gewissem Maße gemeindliche Verkehrspolitik zu betreiben.²²

2. Satzungsmäßige Regelungsmöglichkeiten nach dem Bauordnungsrecht (ThürBO)

a) Allgemeines

§ 29 Abs. 2 BauGB stellt klar, dass die bodenrechtlichen Vorschriften der §§ 30 bis 37 BauGB die Geltung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, die sich auf die Zulässigkeit von Bauvorhaben beziehen, nicht beeinflussen. Sie bleiben also neben dem Bauplanungsrecht bestehen und können daher weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Vorhaben aufstellen und diese damit weiter einschränken. Aus den öffentlich-rechtlichen Vorschriften,

²⁰ Scheidler, S. 331.

²¹ Fickert/Fieseler, BauNVO, § 12 Rn. 18.

²² Jäde/Dirnberger, BauGB/BauNVO, § 9 BauGB, Rn. 40.

die unberührt bleiben, hebt das Gesetz das Bauordnungsrecht heraus. Gemeint sind damit die materiell-rechtlichen Bestimmungen des Bauordnungsrechts inkl. der regelmäßig auf der Grundlage der Landesbauordnungen erlassenen ortsrechtlichen Satzungen.²³

Die Möglichkeiten der Gemeinde, durch bauordnungsrechtliche Satzungen Regelungen zu Stellplätzen zu treffen, finden sich in § 49 Abs. 3 Satz 2 sowie § 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 ThürBO vom 13. März 2014. Die entsprechenden Vorschriften der Bauordnungen der Länder orientieren sich größtenteils an der Musterbauordnung (MBO)²⁴, enthalten jedoch zum Teil, auch hinsichtlich der Möglichkeiten des Erlasses von Stellplatzsatzungen, von der MBO und untereinander im Einzelnen abweichende Regelungen. So enthält etwa der Wortlaut des § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO gegenüber dem entsprechenden § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO weniger umfangreiche Möglichkeiten für Satzungsregeln zu Stellplätzen.

Die ThürBO bestimmt in § 49 Abs. 1 den Grundsatz, dass bei Baumaßnahmen notwendige Stellplätze hergestellt werden müssen. Die Notwendigkeit wird durch die Vorschrift selbst dahingehend definiert, dass bei der Errichtung von Anlagen, bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr zu erwarten ist, geeignete Stellplätze oder Garagen hergestellt werden müssen, wenn und soweit insbesondere unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse und des öffentlichen Personenverkehrs zu erwarten ist, dass der Zu- und Abgangsverkehr mittels Kraftfahrzeug erfolgt. Die Stellplätze sind auf dem Baugrundstück oder, öffentlich-rechtlich (d. h. durch Baulast) gesichert, in zumutbarer Nähe auf einem anderen geeigneten Grundstück herzustellen (§ 49 Abs. 2 ThürBO). Die Stellplätze können mit Einverständnis der Gemeinde durch Zahlung eines Geldbetrages abgelöst werden (§ 49 Abs. 3 und 4 ThürBO). § 49 Abs. 5 bestimmt, dass geeignete Abstellmöglichkeiten für Fahrräder herzustellen sind, wenn nach der Art oder Nutzung einer Anlage mit einem erheblichen Zu- oder Abgangsverkehr mit Fahrrädern zu rechnen ist.

Die ThürBO enthält drei Vorschriften, die die Gemeinde ausdrücklich zur Regelung von einzelnen Aspekten der Herstellung von Stellplätzen durch Satzung ermächtigen:

- Nach § 49 Abs. 3 Satz 2 ThürBO ist durch Satzung die Höhe des Geldbetrages je Stellplatz für die Ablösung nach § 49 Abs. 3 Satz 1 festzulegen.
- § 88 Abs. 1 Nr. 4 gibt der Gemeinde die Möglichkeit, durch Satzung im eigenen Wirkungskreis örtliche Bauvorschriften zu erlassen über die Gestaltung der Stellplätze für Kraftfahrzeuge und der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder.

²³ Battis, Krautzberger, Löhr, BauGB, § 29 Rn. 26 ff.

²⁴ Musterbauordnung der Bauministerkonferenz, Fassung vom November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 27. September 2019.

- Ebenfalls durch örtliche Bauvorschriften kann die Gemeinde in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets oder für bestimmte Nutzungen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets die Herstellung von Stellplätzen einschränken oder untersagen, wenn Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO).

Die konkret erforderliche Zahl der Stellplätze ergibt sich aus § 49 Abs. 1 ThürBO und bemisst sich nach dem Bedarf, d. h. dem zu erwartenden Zu- und Abgangsverkehr.²⁵ Sie wird durch die Baubehörde im Einzelfall im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für das jeweilige Vorhaben festgestellt.²⁶ Dabei bietet die Vollzugsbekanntmachung (VollzBekThürBO)²⁷ Richtlinien für die Ermittlung der nach § 49 Abs. 1 ThürBO erforderlichen Stellplätze²⁸, indem sie für verschiedene Nutzungsarten Richtzahlen angibt. Diese beziehen sich jedoch auf den Durchschnittsbedarf und sind gegebenenfalls unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des konkreten Falls anzupassen.²⁹ Dabei ist die Feststellung der erforderlichen Stellplätze keine Ermessensentscheidung der Baubehörde, sondern eine gerichtlich voll überprüfbare Beurteilung der Tatbestandsvoraussetzungen der Notwendigkeit nach § 49 Abs. 1 ThürBO („Art und Zahl der [...] zu erwartenden Kraftfahrzeuge“).³⁰ Eine Möglichkeit der Gemeinde, darüber hinaus die Zahl der erforderlichen Stellplätze per Satzung festzulegen, besteht somit nicht.³¹ Insoweit ergibt sich eine Abweichung gegenüber der MBO, die in § 86 Abs. 1 Nr. 4 im Wege örtlicher Bauvorschriften auch die Festlegung der Zahl der Stellplätze durch Satzung ermöglicht.

b) Möglichkeiten zur Regelung von Stellplätzen durch Satzung nach der ThürBO im Einzelnen

Nach den Vorschriften der ThürBO können Kommunen somit durch Satzungen ergänzend zu den Regelungen des § 49 ThürBO bezüglich der Herstellung von Stellplätzen folgende Gegenstände regeln. Diese Möglichkeiten sind abschließend; eine weitergehende Regelungsbefugnis ergibt sich auch nicht aus der allgemeinen kommunalen Satzungsermächtigung (siehe unten dd), S. 15).

²⁵ Meißner, ThürBO, § 49 Rn. 2; Jäde in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht in Thüringen, § 49 Rn. 35 ff.

²⁶ Meißner, Die Thüringer Bauordnung 2014, ThürVBl 2014, S. 157, 160 f.; Jäde, a. a. O., Rn. 47; im Fall genehmigungsfreier Vorhaben ist die Zahl der erforderlichen Stellplätze durch den Bauherrn festzustellen; 49.1.7 VollzBekThürBO empfiehlt daher insoweit eine Abstimmung mit der Baubehörde.

²⁷ Bekanntmachung des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zum Vollzug der Thüringer Bauordnung (VollzBekThürBO)

²⁸ Anlage zu 49.1.7 VollzBekThürBO.

²⁹ Meißner, ThürBO, § 49 Rn. 3; Jäde, a. a. O., Rn. 51.

³⁰ Meißner, a. a. O.; Jäde, a. a. O., Rn. 48.

³¹ Meißner, Die Thüringer Bauordnung 2014, VBl 2014, S. 157, 160 f.

aa) Stellplatzablösesatzung

Nach § 49 Abs. 3 ThürBO können die nach § 49 Abs. 1 ThürBO notwendigen Stellplätze mit Einverständnis der Gemeinde durch Zahlung eines Geldbetrags abgelöst werden. Der Erlass einer Stellplatzablösesatzung ist Voraussetzung dafür, dass die Gemeinde Ablösevereinbarungen abschließen kann.³² In der Ablösesatzung kann die Gemeinde für die Höhe der Beträge nach Nutzungsart und Lage der Anlage unterschiedliche Regelungen treffen, wobei der Beitrag 60% der durchschnittlichen Herstellungskosten nicht übersteigen darf. Die Gemeinde kann durch die Höhe der festgesetzten Ablösebeträge, insbesondere auch durch die Möglichkeit, verschiedene Zonen innerhalb des Gemeindegebiets mit unterschiedlichen Ablösebeträgen festzulegen, im Wege der Ablösesatzung auch zur Umsetzung ihres Parkraumkonzepts beitragen oder durch reduzierte Ablösebeträge in bestimmten Gebieten erwünschte bauliche Nutzungen begünstigen; dadurch können solche Satzungsbestimmungen auch als ein Instrument zur Ansiedlungspolitik genutzt werden. Solchen satzungsmäßigen Regelungen steht das grundsätzliche kommunalrechtliche Gebot der Ausschöpfung von Einnahmen nicht entgegen.³³ Eine Verpflichtung zum Abschluss von Ablösevereinbarungen besteht für die Gemeinde auch nach Erlass einer Ablösesatzung nicht.

Die Einnahmen durch die Stellplatzablösung sind nach § 49 Abs. 4 ThürBO zweckgebunden zu verwenden für Herstellung, Instandhaltung und Modernisierung von Parkeinrichtungen und sonstige investive Maßnahmen zur Entlastung der Straßen von ruhendem Verkehr. Solche Maßnahmen sind etwa die Anlage von Radwegen oder der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs.³⁴ In Betracht kommt z. B. auch die Finanzierung von Parkleitsystemen.³⁵ Anders als für die Regelung der Höhe der Ablösebeträge enthält § 49 Abs. 4 ThürBO keine Satzungsermächtigung für weitergehende Regelungen zum Verwendungszweck.

bb) Gestaltung von Stellplätzen und Fahrradabstellplätzen

Nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO kann die Gemeinde durch Satzung örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung der Stellplätze für Kraftfahrzeuge und der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder erlassen. Durch örtliches Baurecht können Gemeinden materielles Bauordnungsrecht setzen. Örtliche Bauvorschriften geben der Gemeinde die Möglichkeit, Regelungen zur Umsetzung ortsgestalterischer Motive zu treffen (Gestaltungssatzung) und dadurch die Besonderheiten des Ortsbilds zu erhalten oder fortzuentwickeln.³⁶ Mit örtlichen Bauvorschriften kann die Gemeinde in Ergänzung zu den planungsrechtlichen

³² Meißner, ThürBO, § 49 Rn. 8.

³³ Meißner, a. a. O., Rn. 9.

³⁴ Drucksache 5/5768, S. 112; Meißner, a. a. O., Rn. 12.

³⁵ Jäde in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 49 Rn. 118.

³⁶ Meißner, a. a. O., § 88, Rn. 1 ff.

Festsetzungsmöglichkeiten durch eigenes Ortsbaurecht auf ihre bauliche Entwicklung Einfluss nehmen und die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Bauvorhaben (im Rahmen der in der ThürBO enthaltenen Satzungsermächtigungen) modifizieren bzw. präzisieren.³⁷ Sie wird dadurch in die Lage versetzt, durch Ortsrecht, das das allgemeine Baurecht ergänzt, die jeweiligen örtlichen Verhältnisse besser zu berücksichtigen, ist dabei jedoch auf Regelungen zur Gestaltungspflege und zur Abwehr von Verunstaltungen beschränkt.³⁸

Zulässiger Gegenstand von Satzungen nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO ist lediglich die Gestaltung. Vor dem Hintergrund, dass örtliche Bauvorschriften der Gestaltungspflege und der Abwehr von Verunstaltungen dienen, können auf dieser Grundlage nur Gestaltungsregelungen im eigentlichen Sinne, also etwa Regelungen zur Einfügung in Natur und Landschaft oder zur Anpassung an die Architektur der Hauptgebäude, erlassen werden.³⁹ Möglich sein dürften somit Festlegungen etwa zu optischem Erscheinungsbild und Begrünung. Zu weitergehenden Regelungen, etwa hinsichtlich baulicher Standards und technischer Ausstattung der Stellplätze, ermächtigt die Vorschrift hingegen nicht.⁴⁰ Auch weitere über die Gestaltung hinausgehende Regelungen, etwa zur Notwendigkeit und Zahl der Stellplätze, sind von der Ermächtigung nicht erfasst. Insoweit ergeben sich die baurechtlichen Anforderungen, etwa hinsichtlich der Geeignetheit, ausschließlich aus den Regelungen des § 49 ThürBO.

Bei der satzungsmäßigen Regelung der Gestaltung von Stellplätzen ist zu berücksichtigen, dass nur Regelungen getroffen und Ziele verfolgt werden dürfen, die Gegenstand des Bauordnungsrechts sind. Hier ist insbesondere zu beachten, dass örtliche Bauvorschriften keine Regelungen treffen dürfen, die dem Bauplanungsrecht und damit der Bauleitplanung zuzuordnen sind (Hierzu ausführlich unten cc), S.13, und II. 3., S. 18).⁴¹

Während § 49 Abs. 1 ThürBO hinsichtlich der Herstellungspflicht sowohl Stellplätze als auch Garagen vorschreibt, erfasst § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO hinsichtlich satzungsmäßiger Regelungen nur Stellplätze. Die Anforderungen an Garagen sind in der Thüringer Garagenverordnung (ThürGarVO) geregelt.

³⁷ Hornmann, HBO, § 91 Rn. 2, 6.; Decker in Simon/Busse, BayBO, Art. 81 Rn. 26.

³⁸ Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 2.

³⁹ Böhme, a. a. O., Rn. 76.

⁴⁰ Insoweit enthalten die Bauordnungen anderer Länder teils weitergehende Ermächtigungen. So lässt etwa § 91 Abs. 1 Nr. 4 HBO neben Regelungen zu Gestaltung, Größe und Zahl der Stellplätze auch Regelungen zu deren Ausstattung zu; nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO können Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze geregelt werden.

⁴¹ Zur teilweise schwierigen Abgrenzung zwischen (ortsgestalterischem) Bauordnungsrecht und Bauplanungsrecht ausführlicher unten cc).

cc) Einschränkung und Untersagung der Herstellung von Stellplätzen

Nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO kann die Gemeinde im Wege örtlicher Bauvorschriften die Herstellung von Stellplätzen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets oder für bestimmte Nutzungen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets einschränken oder untersagen, wenn Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe es rechtfertigen. Eine entsprechende Regelung findet sich auch in einigen anderen Bauordnungen⁴². Soweit eine entsprechende Satzung erlassen ist, entfällt die Stellplatzpflicht nach § 49 Abs. 1 (§ 49 Abs. 1 Satz 3) und es können auch keine Ablösebeträge verlangt werden.⁴³

Entsprechende Satzungsregelungen können für die Gemeinde ein wesentliches Instrument zur Umsetzung kommunaler Verkehrskonzepte sein.⁴⁴ Voraussetzung ist, dass Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe den Erlass rechtfertigen. Mögliche *Gründe des Verkehrs* können etwa die Sicherung der Herstellung von Fußgängerzonen, verkehrsberuhigten Bereichen oder Wohn- und Spielstraßen sein. Als *städtebauliche Gründe* kommen Maßnahmen zur Erhaltung, Erneuerung, oder Umstrukturierung der städtebaulichen Struktur eines bestimmten Gemeindeteils (etwa der Altstadt oder des Stadtkerns) in Betracht⁴⁵, wie etwa ein Verbot von Stellplätzen auf einem Marktplatz oder entlang einer historisch bedeutsamen Straße.⁴⁶

Bezüglich städtebaulicher Gründe und Zielsetzungen als Grundlage einer Satzung zur Beschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen ist zu berücksichtigen, dass sie sich nur auf Gegenstände des Bauordnungsrechts beziehen können. Dem Bauplanungsrecht zuzurechnende Festsetzungen sind unzulässig⁴⁷, wobei die Abgrenzung zwischen Bauplanungsrecht und ortsgestaltendem Bauordnungsrecht bisweilen schwierig ist.⁴⁸

Diese Abgrenzung ist jedoch notwendig, da sich aus der Kompetenzordnung des GG ergibt, dass der Landesgesetzgeber im Wege bauordnungsrechtlicher Satzungsermächtigungen der Gemeinde nicht Befugnisse zur Regelung von Gegenständen verleihen kann, die der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zugewiesen sind.

⁴² Z. B. § 52 Abs. 2 Nr. 5 HBO, § 48 Abs. 3 Nr. 5 BauO NRW.

⁴³ Meißner, ThürBO, § 88 Rn. 8.

⁴⁴ Hornmann, HBO, § 52 Rn. 59.

⁴⁵ Hornmann, a. a. O., Rn. 97, 98.

⁴⁶ Böhme, a. a. O., Rn. 88.

⁴⁷ Decker in Simon/Busse, BayBO, Art. 81 Rn. 6 ff.; VollzBekThürBO zu § 88, Nr. 88.1.1.; aus der Gesetzesbegründung zu § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO (Drs. 5/5768, S. 163) ergibt sich, dass aus diesem Grund die in § 83 ThürBO a. F. vom 3. Juni 1994 enthaltene Ermächtigung, durch örtliche Bauvorschrift die Nutzung von Vorgärten als Stellplätze für Kraftfahrzeuge zu untersagen, aufgehoben wurde.

⁴⁸ Begründung zur ThürBO, Drs. 5/5768, S. 163.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist das Bodenrecht Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Zum Bodenrecht zählen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die "den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln"⁴⁹. Hierunter fallen die Vorschriften über die Nutzbarkeit von Grund und Boden vor dem Hintergrund der Knappheit dieser Ressource⁵⁰. Hierzu zählen insbesondere die Vorschriften des Bauplanungsrechts, die die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke bestimmen.

Da der Bundesgesetzgeber insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Erlass des BauGB und der darauf basierenden BauNVO umfassend und abschließend Gebrauch gemacht hat, sind Regelungen auf diesem Gebiet dem Landesgesetzgeber entzogen, so dass er die Gemeinden insoweit auch nicht zum Erlass örtlicher Bauvorschriften ermächtigen kann.⁵¹

In die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt hingegen das Bauordnungsrecht. Auf Grundlage von landesrechtlichen Satzungsermächtigungen können somit nur solche Gegenstände durch örtliche Bauvorschriften geregelt werden, die dem Bauordnungsrecht zuzurechnen sind. Unter dieses fallen nach der Rechtsprechung des BVerfG⁵² unter anderem die Regelungen der Baugestaltung, der Bausicherheit, der Anforderungen an Bauwerke in baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Hinsicht sowie das Baugenehmigungsverfahren und die Pflicht des Eigentümers zur Unterhaltung baulicher Anlagen und zur Beseitigung von ihnen ausgehender Gefahren. Das Bauordnungsrecht ist somit im Wesentlichen Gefahrenabwehrrecht.

Dabei gehört die Gestaltung des Ortsbildes weder allein dem bundesrechtlichen Bauplanungsrecht noch dem landesrechtlichen Bauordnungsrecht an, sondern ist je nach Regelungsbereich dem einen oder anderen Bereich zuzuordnen.⁵³ So hat die Rechtsprechung zu örtlichen Bauvorschriften, die aufgrund der Ermächtigung zur Beschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen erlassen wurden, festgestellt, dass sie nichtig sind, soweit sie zahlenmäßige Obergrenzen für Stellplätze festlegen, da es sich dabei im konkreten Fall in der Sache um Regelungen zur Grundflächenzahl handele, die dem

⁴⁹ BVerfGE 3, S. 407, 424.

⁵⁰ Dreier, GG, Art. 74 Rn. 81.

⁵¹ Decker, a. a. O.; Haaß, Keine Stellplatzbeschränkung durch örtliche Bauvorschrift, NJW-Spezial 2009, S. 508, 509; Füßer, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten gemeindlicher Stellplatzsatzungen, SächsVBl. 2017, S. 185 f.; BVerwG, Beschluss vom 10. Juli 1997 – 4 NB 15/97, Rn. 3; BayVGh, Urteil vom 20. Dezember 2004 – 25 B 98.1862, Rn. 37 ff.; OVG Koblenz, Urteil vom 3. November 2011 – 1 A 10417/11, Rn. 22 ff.

⁵² BVerfGE 3, S. 407, 430, 431, 434.

⁵³ BayVGh, a. a. O., Rn. 38 ff.

Bauplanungsrecht vorbehalten seien.⁵⁴ Generell ist eine satzungsmäßige Regelung mit dem Ziel, bestimmte Grundstücksflächen von Bebauung, auch durch Stellplätze, freizuhalten, Gegenstand des Bauplanungsrechts.⁵⁵

Da die Gemeinden somit nicht befugt sind, „im Gewande bauordnungsrechtlicher Gestaltungsvorschriften bodenrechtliche Regelungen zu treffen“⁵⁶, bleibt ihnen hierzu das Instrumentarium der Satzungen nach dem Bauplanungsrecht, insbesondere durch Bebauungsplan. So ermöglicht es auch § 12 Abs. 6 BauNVO, im Bebauungsplan festzulegen, dass in Baugebieten oder Teilen von Baugebieten Stellplätze unzulässig oder nur beschränkt zulässig sind (s. o. I. 1. b), S. 4).

dd) Regelungen auf Grundlage der allgemeinen Satzungsermächtigung

Die Gegenstände, die durch Stellplatzsatzungen geregelt werden können (Ablösesatzung nach § 49 Abs. 3 Satz 2 ThürBO, Gestaltungssatzung nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO, Beschränkungssatzung nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO), sind abschließend.⁵⁷ Die Zulässigkeit der Regelung weiterer Aspekte durch Stellplatzsatzungen ergibt sich auch nicht aus der allgemeinen Satzungsautonomie der Gemeinde.⁵⁸

Denn aus dem verfassungsmäßig garantierten Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung ergibt sich zwar die Ermächtigung, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 91 Abs. 1 LV). Die Selbstverwaltungsgarantie gewährt den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich⁵⁹, d. h. das Recht, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.⁶⁰ Und zu den Hoheitsbefugnissen, die sich hieraus ergeben, gehört auch die Rechtssetzungshoheit, d. h. die Schaffung von Ortsrecht durch Satzungen.⁶¹ Diese Satzungsautonomie findet ihren Niederschlag auch in der allgemeinen Satzungsermächtigung des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKO. Diese Norm hat auf dem Gebiet der Selbstverwaltungsangelegenheiten, d. h. der Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises,

⁵⁴ VG Potsdam, Gerichtsbescheid vom 17. Juli 2009 – 4 K 1920/05, Rn. 28; BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2005, ZfBR 2005, 559.

⁵⁵ BayVGH, a. a. O., Rn. 45

⁵⁶ Füßer, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten für gemeindliche Stellplatzsatzungen, SächsVBl. 2017, S. 185,

⁵⁷ Meißner, ThürBO, § 88, Rn. 3.

⁵⁸ Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 6.

⁵⁹ BVerfGE 91, S. 228, 236; BVerfGE 79, S. 127, 143.

⁶⁰ BVerfGE 79, S. 127, 146.

⁶¹ Dreier, GG, Art. 28 Rn. 133; Mehde in Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Rn. 63; Lange, Kommunalrecht, 724 ff; Meyn in Linck u. a., Verfassung des Freistaats Thüringen, § 91 Rn. 46; Uckel/Hauth/Hoffmann, ThürKO, § 19 Nr. 1.

lediglich deklaratorischen Charakter, da sich insoweit die allgemeine Satzungsbefugnis direkt aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie ergibt.⁶²

Aber auch im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten steht die allgemeine kommunale Satzungsautonomie nicht nur unter dem Vorrang des Gesetzes, d. h. Satzungen dürfen nicht gegen gesetzliche Normen verstoßen, sondern auch unter dem Vorbehalt des Gesetzes.⁶³ Für satzungsmäßige Eingriffe in Freiheits- und Eigentumsrechte und Grundrechte (sog. Eingriffssatzungen) bedarf es deshalb auch im eigenen Wirkungskreis⁶⁴ nach ganz herrschender Meinung und der Rechtsprechung einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage; die Gemeinde kann sich insoweit nicht auf die allgemeine Satzungsermächtigung des Art. 28 Abs. 2 GG stützen.⁶⁵

Die Geltung des Gesetzesvorbehalts auch für kommunale Satzungen wird zwar teilweise in Frage gestellt mit dem Hinweis auf die demokratische Legitimation des Gemeinderats. Die Rechtsetzung durch die unmittelbar gewählte gemeindliche Volksvertretung ist nach dieser Ansicht vor dem Hintergrund des rechtsstaatlich-demokratischen Zwecks des Gesetzesvorbehalts als gleichwertig mit der Rechtsetzung durch die Parlamente zu betrachten⁶⁶. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass es sich beim Gemeinderat trotz seiner Legitimation durch Wahlen und seiner parlamentstypischen Merkmale auch dann um einen Teil der Exekutive handelt, wenn er Recht setzt; er ist auch insoweit im System der staatlichen Gewaltenteilung dem Bereich der Verwaltung zuzuordnen.⁶⁷ Auch bei Berücksichtigung der besonderen Legitimationsbasis des Gemeinderats im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt ("kommunalspezifische Fassung der Gesetzesvorbehaltslehre"⁶⁸) bedürfen zumindest Satzungen, die in Freiheits- und Eigentumsrechte eingreifen, einer speziellen gesetzlichen Grundlage.⁶⁹

⁶² Mehde, a. a. O.; Uckel/Hauth/Hoffmann, a. a. O., Nr. 2.1; Burgi, a. a. O., Burgi, Kommunalrecht, S. 221.

⁶³ Dreier, a. a. O., Rn. 134; Lange, a. a. O., S. 730; Burgi, a. a. O.

⁶⁴ In der geltenden Fassung von § 88 Abs. 1 ThürBO wird ausdrücklich normiert, dass örtliche Bauvorschriften im eigenen Wirkungskreis erlassen werden. Soweit § 83 Abs.3 ThürBO in der Fassung vom 3. Juni 1994 bestimmte, dass örtliche Bauvorschriften als Satzung dem übertragenden Wirkungskreis zuzuordnen waren, kam die allgemeine kommunalrechtliche Satzungsermächtigung als Grundlage für Stellplatzsatzungen schon deshalb nicht in Betracht und es hätte jeweils spezieller Einzelermächtigungen bedurft.

⁶⁵ Mehde, a. a. O., Rn. 64; Dreier, a. a. O.; Uckel/Hauth/Hoffmann, ThürKO, § 19 Nr. 2.1; Lange, Kommunalrecht, S. 730; ders., Fehler kommunaler Satzungen und ihre Folgen, DVBl 2017, S. 928; Burgi, a. a. O.; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 401; Ossenbühl in HbdStR, § 105, Rn. 28 ff.; 33; BVerfGE 33, S. 125 /175 ff.; BVerfGE 90, S. 359, 362 ff.; BVerfGE 148, S. 133, 134 f; OVG Koblenz, Urteil vom 06. 11. 2008 –7 C 10771/08 (NVwZ RR 2009, S. 394, 395); VGH München NVwZ 1992 S. 1004, 1006; VGH Mannheim DVBl. 1993, S. 778; OVG Münster, Urteil vom 18.03.1986 – 2 A 2750/84 (Städte- und Gemeinderat 1986, S. 430, 431); Decker in Simon/Busse, BayBO § 81 Rn. 14.

⁶⁶ Meyn in Linck u. a., Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 91 Rn. 48.

⁶⁷ Mehde, a. a. O., Rn. 12; Gern/Brüning, a. a. O., S. 230; BVerfGE 65, S. 283, 289; BVerfGE 78, S. 344, 348; BVerfGE 120, S. 82, 112.

⁶⁸ Röhl in Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 377.

⁶⁹ Röhl, a. a. O.

Die hier in Rede stehenden bauordnungsrechtlichen Regelungen zur Anlage und Ausgestaltung von Stellplätzen beschränken die bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks als einen wesentlichen Bestandteil des Eigentums bzw. gestalten sie näher aus.⁷⁰ Es handelt sich insoweit um Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsgrundrechts (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG).⁷¹

Für den Erlass von Satzungen zur Regelung der Herstellung von Stellplätzen in anderen als den in der ThürBO ausdrücklich geregelten Fällen bedarf es deshalb auch hier einer speziellen gesetzlichen Einzelermächtigung. Es lässt sich also aus der generellen Satzungsautonomie des § 91 ThürKO keine weitergehende Befugnis der Gemeinde zum Erlass von Stellplatzsatzungen herleiten, so dass es bei der oben getroffenen Feststellung bleibt, dass die in § 49 Abs. 3 Satz 2 ThürBO sowie § 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 ThürBO normierten Satzungsermächtigungen im Hinblick auf Stellplätze abschließend sind.⁷²

Ergebnis zu Frage 1

Sowohl im Rahmen ihrer Bauleitplanung als auch durch örtliche Bauvorschriften nach der ThürBO können Gemeinden durch Satzungen Regelungen zu Stellplätzen treffen.

Zum einen können durch entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen beispielsweise die Flächen für Stellplätze und Garagen einschließlich ihrer Einfahrten als Nebenanlagen für die Nutzung von Grundstücken näher bestimmt werden. Weiter können etwa Gemeinschaftsanlagen für Stellplätze und Garagen festgesetzt werden sowie Garagengeschosse einschließlich Tiefgaragen. Außerdem kann die Zulässigkeit von Stellplätzen beschränkt werden. Möglich sind auch Sondergebiete für Stellplätze und Garagen. Innerhalb öffentlicher Verkehrsflächen können in Bebauungsplänen das Parken von Fahrzeugen und für das Abstellen von Fahrrädern als besondere Zweckbestimmung von Verkehrsflächen festgesetzt werden.

Zum anderen ermächtigt die ThürBO zum Erlass von Stellplatzablösesatzungen sowie von Satzungen zur Gestaltung der Stellplätze und der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder sowie zur Einschränkung und Untersagung der Herstellung von Stellplätzen.

⁷⁰ Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rn. 164.

⁷¹ Decker, a. a. O., Rn. 17.

⁷² Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 6.

II. Frage 2 – Bedingungen für die Regelung von Stellplätzen durch kommunale Satzung

Satzungen zur Regelung von Stellplätzen müssen von einer Ermächtigungsgrundlage gedeckt sein und die formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nach der ThürKO und der ThürBO erfüllen.

1. Ermächtigungsgrundlage

Wie die Ausführungen unter I. 2. gezeigt haben, stellt die ThürBO für Regelungen zur Herstellung von Stellplätzen abschließend lediglich Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Stellplatzablösesatzungen (§ 49 Abs. 3 S. 2 ThürBO), Gestaltungssatzungen (§ 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO) und Einschränkungssatzungen (§ 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO) zur Verfügung.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Hinsichtlich Zuständigkeit, Verfahren und Bekanntmachung beim Erlass von Stellplatzsatzungen ergeben sich keine Besonderheiten. Die ThürBO stellt keine über die Anforderungen der ThürKO hinausgehenden Anforderungen an das Verfahren beim Erlass baurechtlicher Satzungen. Es ist jedoch anerkannt, dass es vor dem Hintergrund des Sinns örtlicher Bauvorschriften, nämlich der Bewahrung und/oder Fortentwicklung der Besonderheiten des Ortsbildes, erforderlich ist, dass sich die Gemeinde, ähnlich wie bei der Erarbeitung eines Bebauungsplans, im Vorfeld darüber im Klaren ist, was die örtliche Besonderheit ausmacht und welche Vorstellungen sie von der angestrebten Entwicklung hat. Sie muss sich daher der Auswirkungen auf die öffentlichen und privaten Belange bewusst machen, d. h. vergleichbar mit der Bauleitplanung eine Abwägung vornehmen, die in der Satzung ihren erkennbaren Niederschlag haben muss.⁷³

Satzungen bedürfen nach der ThürKO generell nicht der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde; das gilt auch für Satzungen nach § 88 ThürBO. Wie auch sonstige Satzungen, müssen sie lediglich vor Bekanntmachung der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt werden.⁷⁴

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Ein wesentlicher Aspekt beim Erlass örtlicher Bauvorschriften zur Herstellung von Stellplätzen (Gestaltungssatzung nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO, Beschränkungssatzung nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO) ist, dass sich diese Bauvorschriften inhaltlich und hinsichtlich der verfolgten Ziele im Rahmen der jeweiligen Satzungsermächtigung halten müssen. Dabei ist

⁷³ Meißner, ThürBO, § 88 Rn. 2; Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 13.

⁷⁴ Meißner, a. a. O., Rn. 10.

insbesondere zu beachten, dass es sich dabei um staatliches Bauordnungsrecht, mithin Baupolizei- bzw. Gefahrenabwehrrecht handelt und die Gemeinde, wie bereits oben I. 2. c) cc), S. 13 f. im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Beschränkung von Stellplätzen durch Satzung dargelegt, nicht befugt ist „im Gewande bauordnungsrechtlicher Gestaltungsvorschriften bodenrechtliche Regelungen zu treffen“.

Zur Frage, inwieweit Kommunen im Rahmen von örtlichen Bauvorschriften durch Satzung gestalterische Regelungen treffen können und welche dabei verfolgten Zielsetzungen dem Bodenrecht vorbehalten sind, hat das BVerwG klargestellt, dass zu den dem Landesgesetzgeber obliegenden Regelungen des Bauordnungsrechts nicht nur solche zur Abwehr von Gefahren zählen, die der Allgemeinheit oder Einzelnen von baulichen Anlagen drohen. „Das Bauordnungsrecht darf, soweit dies im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zulässig ist, auch zur Wahrung ästhetischer Belange nutzbar gemacht werden. Dies schließt neben der Abwehr von Verunstaltungen eine positive Gestaltungspflege ein. Den Gemeinden ist es auf landesrechtlicher Grundlage unbenommen, über die äußere Gestaltung einzelner baulicher Anlagen auf das örtliche Gesamterscheinungsbild Einfluss zu nehmen. Hierzu gehören Vorschriften, die dazu bestimmt sind, das Orts- oder Straßenbild nach ihren gestalterischen Vorstellungen zu erhalten oder umzugestalten“.⁷⁵ Zulässig im Rahmen von Satzungen aufgrund der Ermächtigungen des § 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 ThürBO sind somit Regelungen, die der Gestaltungspflege und der Fortentwicklung oder Erhaltung des Ortsbildes dienen, hinsichtlich Stellplätzen mithin Regelungen, die deren harmonische optische Einfügung in die bauliche Umgebung bezwecken. Auch kann etwa durch die Untersagung von Stellplätzen (§ 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO) das Ziel verfolgt werden, für besonders schützenswerte Bereiche wie etwa historische Ortskerne eine optische Beeinträchtigung zu verhindern. Durch örtliche Bauvorschriften können hingegen keine dem Bodenrecht zuzuordnende Zielstellungen verfolgt werden, da der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 hierzu mit dem BauGB und der darauf beruhenden BauNVO umfassende und abschließende Regelungen getroffen hat.⁷⁶ Somit kann die Gemeinde durch Satzungen zur Gestaltung sowie zur Einschränkung und Untersagung von Stellplätzen nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 ThürBO keine Regelungen treffen, die auf Festlegungen zur Art und Weise, wie der Eigentümer sein Grundstück nutzen darf, abzielen und insbesondere auch keine Regelungen über Art und Maß der Nutzung und die überbaubare Grundstücksfläche.

⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 10. Juli 1997 – 4 NB 15/97, Rn. 3.

⁷⁶ BVerwG, a. a. O.; Haaß, Keine Stellplatzbeschränkung durch örtliche Bauvorschrift, NJW-Spezial 2009, S. 508, 509; Füßer, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten gemeindlicher Stellplatzsatzungen, SächsVBl. 2017, S. 185 f.; BayVGh, Urteil vom 20. Dezember 2004 – 25 B 98.1862, Rn. 37 ff.; OVG Koblenz, Urteil vom 3. November 2011 – 1 A 10417/11, Rn. 22 ff.;

Der kommunale Satzungsgeber ist somit nach den vorstehenden Maßgaben auf dem Bauordnungsrecht zuzuordnende Inhalte und Zielsetzungen beschränkt, wenn er auf Grundlage der Ermächtigungen § 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 ThürBO Regelungen zur Herstellung von Stellplätzen trifft.⁷⁷ Die Frage, welche Inhalte im Einzelfall der Regelung durch bauordnungsrechtliche Satzungen zur Gestaltung oder Beschränkung von Stellplätzen zugänglich sind, ist Gegenstand umfangreicher Rechtsprechung.⁷⁸

Ergebnis zu Frage 2

Beim Erlass von Satzungen im Rahmen der in der ThürBO enthaltenen Satzungsermächtigungen hat die Gemeinde zu beachten, dass durch örtliches Baurecht nur dem Bauordnungsrecht zuzurechnende Gegenstände und Ziele einer Regelung zugänglich sind. Aspekte, die dem Bauplanungsrecht unterfallen, können durch Regelungen in kommunalen Stellplatzsatzungen nicht verfolgt werden; dem Landesgesetzgeber fehlt insoweit die Kompetenz zur Ermächtigung zum Erlass von Satzungen. Ziele der Bauleitplanung können die Gemeinden dementsprechend mit den Möglichkeiten zur Regelung von Stellplätzen im Bebauungsplan nach dem BauGB und der BauNVO verfolgen

III. Frage 3 – Begriff des Stellplatzes

Der Auftraggeber fragt nach der Bedeutung des Begriffs „Stellplatz“ und in diesem Zusammenhang insbesondere nach der Art von Fahrzeugen, auf die er sich bezieht.

Nach der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 7 ThürBO, die gleichlautend ist mit § 2 Abs. 7 MBO, sind Stellplätze Flächen, die dem Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen dienen.

Zum einen ist dadurch klargestellt, dass damit Flächen für den ruhenden Verkehr außerhalb des Straßenverkehrs gemeint sind, also auf öffentlichen oder privaten Grundstücken, während die Regelung des ruhenden Verkehrs im öffentlichen Straßenraum den Regelungen des Straßenverkehrsrechts unterliegt. Dies entspricht auch dem Zweck der Errichtung von Stellplätzen nach der ThürBO, nämlich der Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen vom

⁷⁷ Insoweit erscheint es sinnvoll, in der Satzungs Begründung ausdrücklich auf eine bauordnungsrechtliche Motivation hinzuweisen, vgl. Füßer, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“, SächsVBI 2017, S. 185, 187.

⁷⁸ Z. B. BayVGh, Urteil von 20. Dezember 2004 – 25 B 98.1862 (Festlegung der Lage von Stellplätzen auf dem Grundstück durch Gestaltungssatzung); VG Potsdam, Gerichtsbescheid vom 17. Juni 2009 – 4 K 1920/05; BayVGh, Urteil vom 26. Mai 2006 – 9 B 17.710.

ruhenden Verkehr. Der Stellplatzbedarf, der durch ein konkretes Bauvorhaben ausgelöst wird, soll außerhalb des öffentlichen Verkehrsraums gedeckt werden.⁷⁹

Zum anderen ergibt sich aus der Legaldefinition des Stellplatzes, dass nur Flächen zum Abstellen von *Kraftfahrzeugen* erfasst sind.⁸⁰ Somit betreffen die Regelungen zu Stellplätzen in §§ 49 und 88 ThürBO nicht auch Flächen zum Abstellen von Fahrrädern oder sonstigen nicht motorisierten Fahrzeugen. Dementsprechend bestimmt sich die Notwendigkeit von Stellplätzen und Garagen nach § 49 Abs. 1 ThürBO danach, ob und wieweit ein Zu- und Abgangsverkehr mit *Kraftfahrzeugen* erfolgt. Stattdessen verwendet die ThürBO für Anlagen, die dem Abstellen von Fahrrädern dienen, den Begriff „Abstellmöglichkeiten für Fahrräder“ (§ 49 Abs. 5 ThürBO, § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO) bzw. „Abstellplätze für Fahrräder“ (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 b) ThürBO).

Der Begriff des Kraftfahrzeugs richtet sich dabei nach § 1 Abs. 2 StVG und umfasst somit Landfahrzeuge, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein. Stellplätze können somit Flächen zum Abstellen von Pkw, Lkw, Omnibusse, Motorräder, Traktoren, selbstfahrende Maschinen wie Bau- und Landmaschinen sein⁸¹. Die Art der Fahrzeuge, für die nach § 49 Abs. 1 ThürBO geeignete Stellplätze hergestellt werden müssen, richtet sich im Einzelfall nach dem konkreten Bedarf, d. h. auch nach der Art des zu erwartenden Verkehrs (z. B. Stellplätze für Reisebusse bei touristischen Ausflugszielen).⁸²

Ausgehend von der straßenverkehrsrechtlichen Definition des Kraftfahrzeugs ergibt sich, dass der Stellplatzbegriff sich auch nicht auf Elektrofahrräder bzw. Pedelects (Fahrräder mit Hilfsmotor) bezieht. Diese gelten nach § 1 Abs. 3 StVG als Fahrräder, sofern sich die Motorunterstützung mit zunehmender Geschwindigkeit verringert und sich beim Erreichen einer Geschwindigkeit von 25 km/h und wenn der Fahrer nicht tritt abschaltet.⁸³

Auch der Begriff des Stellplatzes nach dem Bauplanungsrecht (§ 9 BauGB, § 12 BauNVO) richtet sich nach der bauordnungsrechtlichen Definition und bezieht sich daher nur auf Kraftfahrzeuge.⁸⁴

⁷⁹ Jäde in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 49 Rn. 4.

⁸⁰ Anders bspw. § 2 Abs. 8 BauO NRW, wonach Stellplätze Flächen sind, die dem Abstellen von Kraftfahrzeugen und Fahrrädern außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen dienen; ebenso § 2 Abs. 5 des im Ergebnis von der Landtagsmehrheit abgelehnten Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE in Drs. 5/4822 vom 07.08.2012.

⁸¹ Hornmann, HBO, § 2 Rn. 115; Würfel in Simon/Busse, BayBO Art. 47 Rn. 29.

⁸² Meißner, ThürBO, § 49 Rn. 2.

⁸³ Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, § 1 StVG Rn. 8 b.

⁸⁴ Fickert/Fieseler, BauNVO, § 12 Rn. 5; Scheidler, Stellplätze und Garagen in der Baunutzungsverordnung, ZfBR 2017, S. 328, 329.

Ergebnis zu Frage 3

Stellplätze im Sinne der ThürBO sind Flächen, die dem Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen dienen.

IV. Frage 4 – Möglichkeiten der Regelung von Fahrradabstellplätzen durch Satzung

Als einzige Regelung des § 49 ThürBO bezieht sich Abs. 5 auf die Herstellung von Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (Herstellungspflicht für geeignete Abstellmöglichkeiten im erforderlichen Umfang), während die Absätze 1 bis 4 entsprechend der Definition des Begriffs „Stellplatz“, wie im Ergebnis zu Frage 3 dargelegt, nur Flächen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen betreffen.

Eine Legaldefinition des Begriffes „Abstellmöglichkeit für Fahrräder“ enthält die ThürBO – anders als für den Begriff des Stellplatzes – nicht. Eine solche findet sich etwa in § 2 Abs. 11 HBO. Danach gilt, dass es sich bei Abstellplätzen für Fahrräder, wie bei Stellplätzen, um Flächen für das Abstellen von Fahrzeugen, hier Fahrrädern, außerhalb der öffentlichen Verkehrsfläche handelt. Für ein solches Verständnis spricht auch, dass nach 49.5.1. VollzBekThürBO die Pflicht zur Herstellung von Abstellmöglichkeiten für Fahrräder eine Behinderung des fließenden und ruhenden Verkehrs verhindern soll, die ohne Abstellplätze zu befürchten wäre.

Nach § 49 Abs. 5 ThürBO sind geeignete Abstellmöglichkeiten für Fahrräder in erforderlichem Umfang herzustellen, wenn nach der Art oder Nutzung einer Anlage mit einem erheblichen Zu- oder Abgangsverkehr mit Fahrrädern zu rechnen ist. Dabei bestimmt sich die Erforderlichkeit von Abstellmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem konkreten Bauvorhaben – wie auch die Notwendigkeit von (Kfz-)Stellplätzen nach § 49 Abs. 1 ThürBO, s. o. I. 2. a), S. 10 f. – direkt und ohne die Möglichkeit einer Satzungsregelung der Gemeinde aus § 49 Abs. 5 ThürBO selbst. Eine Verpflichtung zur Herstellung von Fahrradstellplätzen ergibt sich für den Bauherrn somit nur, wenn die bauliche Anlage tatsächlich einen erheblichen Zu- und Abgangsverkehr mit Fahrrädern verursacht, wie typischerweise Schulen, Hochschulen, Sporteinrichtungen und sonstige Freizeiteinrichtungen, insbesondere solchen, die in starkem Maße von Jugendlichen besucht werden, und bei denen ein Abstellen der Fahrräder außerhalb besonderer Stellflächen nicht ohne Gefährdungen etwa für den Fußgänger- und Fahrzeugverkehr erfolgen kann.⁸⁵ Stellflächen für Fahrräder müssen im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben somit nur dann errichtet werden, wenn nach Art, Größe und Nutzung der Anlage damit zu rechnen ist, dass das Nichtvorhandensein von Fahrradabstellmöglichkeiten auf dem Baugrundstück dazu

⁸⁵ Meißner, a. a. O., Rn. 13.

führen würde, dass zum Abstellen von Fahrrädern auf den öffentlichen Verkehrsraum ausgewichen würde.⁸⁶ Von einem erheblichen, die Pflicht zur Herstellung von Abstellmöglichkeiten auslösenden Zugangsverkehr mit Fahrrädern dürfte hingegen nicht schon deshalb auszugehen sein, weil das betreffende Grundstück in einem Bereich gelegen ist, in dem ein eingeschränktes Angebot an Kfz-Stellplätzen besteht, etwa weil aufgrund einer Festsetzung im Bebauungsplan (§ 12 Abs. 6 BauNVO) oder einer örtlichen Bauvorschrift (§ 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO) Stellplätze unzulässig oder nur eingeschränkt zulässig sind. Zwar kann das Fehlen von Parkmöglichkeiten ein Anreiz dafür sein, dass der Zu- und Abgangsverkehr vermehrt statt mit dem Kfz mit dem Fahrrad erfolgt. Vor dem Hintergrund des Zwecks der Herstellungspflicht, nämlich der Verhinderung der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrsraums durch das Abstellen von Fahrrädern, müssen auch in diesem Fall Fahrradabstellmöglichkeiten nur dann angelegt werden, wenn damit zu rechnen ist, dass die Reduzierung der Kfz-Stellplätze in einem solchen Maße zu zusätzlichem Fahrradverkehr führt, dass es ohne auf dem Grundstück vorhandene Stellplätze zu Beeinträchtigungen des Straßen- oder Fußgängerverkehrs, etwa durch das Abstellen von Fahrrädern auf dem Gehweg, kommt.

Eine Satzungsermächtigung für Regelungen im Hinblick auf Fahrradabstellplätze ist lediglich in § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO enthalten, wonach, ebenso wie für Stellplätze, die Gestaltung von Abstellmöglichkeiten für Fahrräder durch örtliche Bauvorschriften geregelt werden kann. Die Regelungsmöglichkeiten beschränken sich also auf die Gestaltungspflege.⁸⁷ Über reine Gestaltungsvorschriften hinausgehende Regelungen, etwa hinsichtlich der technischen Beschaffenheit, können auf der Grundlage des § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO nicht getroffen werden.⁸⁸ Weitere Ermächtigungen, durch Satzung über die Gestaltung hinausgehende Regelungen zu Fahrradstellplätzen zu treffen, stellt die ThürBO nicht zur Verfügung⁸⁹.

Auch die Möglichkeit nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO, die Herstellung von Stellplätzen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets zu beschränken oder zu untersagen, bezieht sich entsprechend der Begriffsdefinition nur auf Stellplätze für Kraftfahrzeuge. Regelungen zur näheren Ausgestaltung der Vorgaben des § 49 Abs. 5 ThürBO, etwa zur Notwendigkeit oder erforderlichen Zahl von Fahrradstellplätzen, können somit nicht durch Satzungen ergehen. Insoweit gehen die Möglichkeiten zur Regelung durch Satzung nach der MBO weiter; nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 MBO kann die Gemeinde durch örtliche Bauvorschriften Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze sowie Abstellmöglichkeiten für Fahrräder regeln.⁹⁰

⁸⁶ Jäde, a. a. O., Rn. 26.

⁸⁷ Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 76.

⁸⁸ Siehe hierzu auch die Ausführungen unter I. 2 b) bb).

⁸⁹ Zum abschließenden Charakter der Satzungsermächtigungen in § 88 Abs. 1 ThürBO s. o. I. 2. a), S. 10 f.

⁹⁰ Entsprechend kann beispielsweise nach § 81 Abs. 1 Nr. 4 HBO durch Satzung die Ausstattung, Gestaltung, Größe und Zahl der Stellplätze für Kraftfahrzeuge sowie der Abstellplätze für Fahrräder geregelt werden, nach Art. 81 BayBO Zahl, Größe und Beschaffenheit.

Für die möglichen Regelungsinhalte einschließlich der städtebaulichen Ziele, die mit einer Gestaltungssatzung zu Fahrradabstellplätzen nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO verfolgt werden können, gilt das oben unter I. 2. b) bb) und cc) Ausgeführte. Es können demnach nur solche ortsgestaltenden Regelungen getroffen werden, die dem Bauordnungsrecht zuzuordnen sind.

Außerdem hat die Gemeinde im Wege der Bauleitplanung die Möglichkeit, durch entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung festzulegen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB). Als Beispiel nennt die Vorschrift auch Flächen für das Abstellen von Fahrrädern. Bei einer entsprechenden Festsetzung ist die städtebauliche Erforderlichkeit zu berücksichtigen.⁹¹

Ergebnis zu Frage 4

Satzungsmäßige Regelungen zu Abstellmöglichkeiten für Fahrräder können durch örtliche Bauvorschriften hinsichtlich deren Gestaltung getroffen werden (§ 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO).

V. Frage 5 – Erforderliche gesetzliche Neuregelungen für den Erlass von Stellplatzsatzungen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass Gemeinden sowohl durch Satzungen nach dem Bauplanungsrecht, d. h. durch Festsetzungen im Bebauungsplan, als auch durch bauordnungsrechtliche Satzungen nach der ThürBO Regelungen zu Stellplätzen erlassen können. Dabei können die Gemeinden mit den Regelungsmöglichkeiten nach dem Bauplanungsrecht in erster Linie städtebauliche Zielsetzungen im Rahmen ihrer Planungshoheit verfolgen, während baurechtliche Satzungen (örtliche Bauvorschriften) der Gefahrenabwehr einschließlich der Gestaltungspflege dienen. Unter beiden Gesichtspunkten stehen der Gemeinde durch die dargestellten satzungsmäßigen Regelungsmöglichkeiten zu Stellplätzen Instrumente zur Verfügung, die auch zur Umsetzung gemeindlicher Verkehrspolitik genutzt werden können. Diese Möglichkeiten sind jedoch sowohl nach dem Bauplanungs- als dem Bauordnungsrecht beschränkt auf die gesetzlich vorgesehenen Regelungsgegenstände. Die Zulässigkeit und die Herstellungspflicht von Stellplätzen ergibt sich im Übrigen aus den gesetzlichen Regelungen, etwa § 12 BauNVO und § 49 ThürBO.

Die Frage nach der Notwendigkeit von gesetzlichen Neuregelungen, um Gemeinden den Erlass von Stellplatzsatzungen zu ermöglichen, kann vor diesem Hintergrund dahingehend verstanden werden, dass über die bestehenden Regelungsmöglichkeiten hinaus weitere

⁹¹ Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 Rn. 105.

Aspekte im Zusammenhang mit Stellplätzen der Regelung durch kommunale Satzungen zugänglich gemacht werden und den Gemeinden dadurch weitere verkehrspolitische Gestaltungsmöglichkeiten gegeben werden könnten. Aufgrund der landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz nur für das Bauordnungsrecht wird im Folgenden lediglich auf mögliche Änderungen der ThürBO eingegangen.

Die Erörterungen zu den nach der ThürBO bestehenden Möglichkeiten satzungsmäßiger Regelungen zu Stellplätzen haben gezeigt, dass die entsprechenden Satzungsermächtigungen nur Vorschriften zu bestimmten Aspekten zulassen (Ablösung, Gestaltung und Einschränkung und Untersagung der Herstellung von Stellplätzen). Insoweit könnten der Gemeinde durch die Schaffung zusätzlicher Ermächtigungen in der ThürBO weitergehende Möglichkeiten zur Schaffung von entsprechendem Ortsrecht gegeben werden, etwa indem in § 88 ThürBO die Zulässigkeit von baurechtlichen Satzungen auf weitere als die in den § 88 Abs. 1 Nr. 4 und 7 enthaltenen Aspekte erstreckt wird. So könnte etwa in § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO über die Regelung der Gestaltung hinaus auch etwa die Regelung der grundsätzlichen Notwendigkeit von Stellplätzen, deren Zahl pro Grundstück und die bauliche und technische Ausstattung sowie spezielle Regelungen zu Fahrradstellplätzen dem kommunalen Satzungsgeber zugänglich gemacht werden.

Bei einer entsprechenden Änderung der ThürBO wäre zu berücksichtigen, dass der Landesgesetzgeber, wie dargelegt, nur zu solchen Regelungen durch Satzung ermächtigen kann, die dem Bauordnungsrecht zugehörige Gegenstände und Zielsetzungen zum Inhalt haben, mithin der Abwehr von Gefahren dienen, während er Satzungsbefugnisse für bauplanungsrechtliche Materien nicht erteilen kann. Insoweit ist auf die Ausführungen unter II. 3. zu verweisen.

Als Beispiele für mögliche gesetzliche Ausgestaltungen, um eine umfassendere Regelung der Herstellung von Stellplätzen durch kommunale Stellplatzsatzungen zu ermöglichen, können die Bauordnungen von Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen dienen⁹², in die in neuerer Zeit umfangreiche neue Satzungsermächtigungen aufgenommen wurden⁹³. So hat etwa die BauO NRW bei Beibehaltung der grundsätzlichen Herstellungspflicht notwendiger Stellplätze den Kommunen die Möglichkeit gegeben, abweichend davon durch Satzung unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse festzulegen, ob, in welchem Umfang und mit welcher Beschaffenheit bei Anlagen, bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr zu erwarten

⁹² (BauO NRW) vom 21. Juli 2018, Sächsische Bauordnung (SächsBauO) vom 11. Mai 2016 (SächsBO), Hessische Bauordnung (HBO) vom 28. Mai 2018.

⁹³ Gartmann, Neue Möglichkeiten für Stellplätze, Städte- und Gemeinderat 2019, S. 16; Füßer, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten für gemeindliche Stellplatzsatzungen, SächsVBl. 2017, S. 185.

ist, geeignete Garagen oder Stellplätze für Fahrräder errichtet werden müssen, um den Erfordernissen des ruhenden Verkehrs zu genügen (§ 48 Abs. 3 BauO NRW). Die Vorschrift benennt die einzelnen Aspekte, die in diesem Zusammenhang geregelt werden können.⁹⁴ Ergänzend enthält § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW die Ermächtigung zum Erlass örtlicher Bauvorschriften zu Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze. § 91 Abs. 1 Nr. 4 HBO ermächtigt neben Regelungen zu Größe, Zahl und Gestaltung der Stellplätze durch örtliche Bauvorschriften auch zur Regelung zu deren Ausstattung.

Ergebnis zu Frage 5

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, weitere Satzungsermächtigungen in § 88 ThürBO zu schaffen, die zusätzliche Aspekte der Herstellung von Stellplätzen einer Regelung durch örtliches Baurecht zugänglich machen. So könnten die Gemeinden in die Lage versetzt werden, durch Ortsrecht wesentliche Fragen zur Herstellung von Stellplätzen zu regeln. Als Beispiele können entsprechende Satzungsermächtigungen dienen, die in den vergangenen Jahren in die Bauordnungen einiger Länder aufgenommen wurden.

C. Ergebnis

Die ThürBO ermöglicht im Zusammenhang mit der Herstellung von Stellflächen durch Satzung den Erlass von Stellplatzablösesatzungen und im Wege örtlicher Bauvorschriften satzungsmäßige Regelungen zur Gestaltung von Stellplätzen und zur Beschränkung bzw. Untersagung der Herstellung von Stellplätzen. Die Möglichkeit, durch Satzung die Gestaltung zu regeln, gilt auch für Fahrradabstellplätze. Weitere Möglichkeiten für Regelungen zu Stellplätzen in städtebaulicher Hinsicht ergeben sich aus den Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen. Um weitere inhaltliche Regelungen durch Stellplatzsatzungen zu ermöglichen, könnten entsprechende weitere Satzungsermächtigungen in die ThürBO aufgenommen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dabei nur Gegenstände dem kommunalen Satzungsgeber zur Regelung eröffnet werden können, die dem Bauordnungsrecht zuzuordnen sind.

⁹⁴ Geregelt werden kann danach:

1. die Herstellungspflicht bei der Errichtung von Anlagen,
2. die Herstellungspflicht des Mehrbedarfs bei Änderungen oder Nutzungsänderungen der Anlagen,
3. die Beschränkung der Herstellungspflicht auf genau begrenzte Teile des Gemeindegebietes oder auf bestimmte Fälle,
4. den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen, soweit der Stellplatzbedarf insbesondere
 - a) durch besondere Maßnahmen verringert wird oder
 - b) durch nachträglichen Ausbau von Dach- und Kellergeschossen oder Aufstockung entsteht,
5. die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern,
6. die Verbindlichkeit bestimmter Konstruktionen von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen, einschließlich der Unterbringung in Garagen oder Gebäuden,
7. dass bei der Errichtung von Anlagen, ggf. unter Berücksichtigung einer Quote, notwendige Stellplätze mit einer Vorbereitung der Stromleitung für die Ladung von Elektrofahrzeugen versehen werden sowie
8. die Ablösung der Herstellungspflicht.