

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

durch die Präsidentin des Landtags

Ergänzende gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 17/21) zu offenen Fragen aus der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen (WD 11/20)

Die erbetene ergänzende gutachtliche Stellungnahme zu offenen Fragen aus der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen (WD 11/20) wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 17/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 und 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/3887).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 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 Pommer
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.

Die Auftraggebenden hatten eine vertrauliche Behandlung gemäß § 8 Abs. 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung beansprucht. Die vierwöchige Frist ist abgelaufen.

Ergänzende gutachterliche Stellungnahme zu offenen Fragen aus der gutachterlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen (WD 11/20)

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag	2
B. Rechtliche Würdigung	4
I. Frage 1 – Möglichkeit des kompletten Ausschlusses von Stellplätzen im Bebauungsplan	4
1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Stellplätzen und Ausnahmen nach § 12 BauNVO	4
2. Entgegenstehen bauordnungsrechtlicher Vorgaben.....	5
3. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines kompletten Ausschlusses von Stellplätzen im Bebauungsplan	6
Ergebnis zu Frage 1	8
II. Frage 2 – Möglichkeit des Erlasses allgemeiner Stellplatzsatzungen auf Grundlage des § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO	8
1. Verhältnis zu Bebauungsplänen.....	9
2. Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Stellplatzsatzungen.....	9
a) Regelung eines Stellplatzschlüssels.....	10
b) Regelung der Pflicht zur Herstellung von Fahrradstellplätzen.....	12
Ergebnis zu Frage 2	13
III. Frage 3 – Möglichkeit der Aufnahme einer Satzungsermächtigung zur Festlegung der Anzahl der Stellplätze in die ThürBO	14
1. Grundsätzliches	14
2. Berücksichtigung der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)	16
3. Beschränkung auf bauordnungsrechtliche Aspekte.....	17
Ergebnis zu Frage 3	20
IV. Frage 4 – Positive städtebauliche Entwicklung durch Bebauungspläne oder durch Erweiterung der Satzungsermächtigungen in der ThürBO	20
C. Ergebnis	21

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 E-Mail vom 17. November 2021 um eine ergänzende gutachterliche Stellungnahme zu offenen Fragen aus der gutachterlichen Stellungnahme WD 11/20 zu Regelungen der Thüringer Bauordnung bezüglich Stellplätzen (ThürBO) gebeten.

Die gutachterliche Stellungnahme WD 11/20 bezieht sich auf Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Vorschriften des § 49 ThürBO (Stellplätze und Garagen, Abstellplätze für Fahrräder) und des § 88 ThürBO (Örtliche Bauvorschriften). Konkret bat der Auftraggeber um Prüfung folgender Punkte:

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?

Die gutachterliche Stellungnahme kommt im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass die ThürBO 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 ermöglicht. 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.

Der Auftraggeber bittet nunmehr ergänzend um die Klärung folgender Fragen, die sich aus den Ausführungen der gutachterlichen Stellungnahme WD 11/20 ergeben:

1. Im Gutachten wird unter B. I. 1. b), S. 5, ausgeführt, dass Gemeinden gemäß § 12 Abs. 4-6 Baunutzungsverordnung (BauNVO) die Möglichkeit haben, die nach § 12 Abs. 1 BauNVO generell für alle Baugebietstypen geltende Zulässigkeit von Stellplätzen durch Festsetzung im Bebauungsplan zu beschränken. Der Auftraggeber fragt mit Hinblick darauf, dass es sich um eine Regelung der BauNVO handelt, ob die Gemeinde trotz anderweitiger Vorgaben der ThürBO, insbesondere § 49 ThürBO, in Bebauungsplänen Stellplätze komplett ausschließen kann.
2. Im Gutachten wird unter B. I. 1.b), S. 6, dargelegt, dass die Gemeinden eine entsprechende Möglichkeit zur Beschränkung von Stellplätzen auch nach den Bauordnungen der meisten Länder im Wege örtlicher Bauvorschriften durch Satzung haben, so in Thüringen gemäß § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO. Der Auftraggeber fragt, ob sich diese Regelung lediglich auf Bebauungspläne bezieht oder ob dies eine Ermächtigung für den Erlass einer allgemeinen Stellplatzsatzung darstellt, in der beispielsweise ein grundsätzlicher Kfz-Stellplatzschlüssel und die Pflicht zur Herstellung von Fahrradparkplätzen differenziert nach Stadtgebieten geregelt wird.
3. Weiter fragt der Auftraggeber, ob in die ThürBO, angelehnt an die Musterbauordnung, die wirksame Berechtigung der Kommunen aufgenommen werden kann, die Anzahl der Stellplätze (freier) festzulegen.
4. Schließlich bittet der Auftraggeber um eine Einschätzung, ob der Weg für eine positive städtebauliche Entwicklung über die zukunftsweisende Erstellung von Bebauungsplänen die rechtlich sicherere Option im Vergleich zu einer – mit eventuellen rechtlichen Unsicherheiten behafteten – Erweiterung der Möglichkeiten in der ThürBO darstellt.

B. Rechtliche Würdigung

I. Frage 1 – Möglichkeit des kompletten Ausschlusses von Stellplätzen im Bebauungsplan

Der Auftraggeber fragt, ob auf Grundlage des § 12 Abs. 4-6 BauNVO in Bebauungsplänen Stellplätze komplett ausgeschlossen werden können, trotz anderweitiger bauordnungsrechtlicher Vorgaben in der ThürBO.

1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Stellplätzen und Ausnahmen nach § 12 BauNVO

§ 12 Abs. 1 BauNVO normiert den Grundsatz, dass Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten, die nach den §§ 2 bis 11 BauNVO im Bebauungsplan dargestellt werden können, generell zulässig sind, ohne dass es hierzu gesonderter Festsetzungen im Bebauungsplan bedarf.¹ Dabei regelt die Norm die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Stellplätzen – mit den sich aus Abs. 2 und 3 unmittelbar ergebenden Ausnahmen und den nach den Abs. 4 bis 6 durch Festsetzungen im Bebauungsplan möglichen Ausnahmen –, während die bauordnungsrechtlichen Fragen hinsichtlich der Stellplatzpflicht, d. h. wann, in welchem Umfang und auf welche Weise zur Entlastung des öffentlichen Verkehrsraums vom ruhenden Verkehr notwendige und geeignete Garagen oder Stellplätze hergestellt werden müssen, Gegenstand des landesrechtlichen Bauordnungsrechts ist und in den Landesbauordnungen geregelt ist (in Thüringen § 49 ThürBO).²

Von § 12 BauNVO erfasst sind nur Stellplätze außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen, d. h. nur solche auf privaten Baugrundstücken.³ § 12 Abs. 2 und 3 enthalten Ausnahmen von der generellen Zulässigkeit von Stellplätzen für bestimmte, insoweit schutzwürdige Baugebiete (Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete und allgemeinen Wohngebiete), die mit der Festsetzung des betreffenden Baugebietstyps Bestandteil des Bebauungsplans werden, ohne dass es hierzu einer gesonderten Festsetzung bedarf. Dagegen geben Abs. 4-6 der Gemeinde die Möglichkeit, durch Festsetzung im Bebauungsplan weitere Konkretisierungen und Einschränkungen der generellen Zulässigkeit von Stellplätzen vorzunehmen. Nach § 12 Abs. 4 BauNVO kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass in bestimmten Geschossen (Garagengeschosse) nur Stellplätze oder Garagen zulässig sind. Nach § 12 Abs. 5 BauNVO ist eine solche Festsetzung auch für Teile von Geschossen möglich. § 12 Abs. 6 BauNVO

¹ Scheidler, Stellplätze und Garagen in der Baunutzungsverordnung – eine Betrachtung des § 12 BauNVO, ZfBR 2017, S. 328.

² Scheidler, a. a. O.; Fickert/Fieseler, BauNVO, § 12 Rn. 1.

³ Fickert/Fieseler, a. a. O.

ermöglicht Festsetzungen, wonach in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind. Ein kompletter Ausschluss von Stellplätzen durch Bebauungsplan im Sinne der vorliegend zu prüfenden Frage könnte also auf Grundlage dieser Vorschrift in Betracht kommen.

2. Entgegenstehen bauordnungsrechtlicher Vorgaben

Der Auftraggeber fragt, ob einem Ausschluss von Stellplätzen durch Bebauungsplan anderweitige Vorgaben der ThürBO entgegenstehen und bezieht sich dabei speziell auf § 49 ThürBO. § 12 Abs. 6 BauNVO bestimmt, dass die Festsetzung eines Ausschlusses oder einer Beschränkung der Zulässigkeit von Stellplätzen nur möglich ist, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Das betrifft insbesondere die bauordnungsrechtlichen Vorschriften. Durch diesen Vorbehalt zugunsten des Landesrechts sollen Konflikte verhindert werden, die sich sonst zwischen der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht und der städtebaulichen Planung ergeben könnten⁴ und sichergestellt werden, dass bauplanungsrechtliche Nutzungsbeschränkungen dem Bauherrn nicht die Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht unmöglich machen.⁵

Eine landesrechtliche bauordnungsrechtliche Vorschrift, die einem vollständigen Ausschluss von Stellplätzen im Bebauungsplan entgegensteht, könnte daher § 49 Abs. 1 ThürBO sein, indem er festlegt, dass bei der Errichtung von baulichen 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 (notwendige Stellplätze und Garagen). Allerdings sind die notwendigen Stellplätze nicht zwingend auf dem Baugrundstück herzustellen, sondern die Stellplatzpflicht kann auch durch Herstellung auf einem anderen geeigneten Grundstück in zumutbarer Entfernung erfüllt werden (§ 49 Abs. 2 ThürBO) oder durch Ablöse (§ 49 Abs. 3 ThürBO). Sofern das Landesrecht eine solche Regelung enthält, ist zumindest grundsätzlich von einer Vereinbarkeit von Festsetzungen auf Grundlage des § 12 Abs. 6 BauNVO mit den landesrechtlichen Bauordnungsrecht auszugehen.⁶

Zudem hat der Landesgesetzgeber in Thüringen eine mögliche Kollision zwischen Festsetzungen nach § 12 Abs. 6 BauNVO und der Stellplatzpflicht nach § 49 Abs. 1 ThürBO

⁴ Stock in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 12 BauNVO Rn. 112.

⁵ Scheidler, a. a. O., S. 333; Stange in PdK, BauNVO, § 12 Rn. 58; Vietmeier in Bönker/Bischopink, BauNVO, § 12 Rn. 47; Otto in BeckOK, BauNVO, § 12 Rn. 48.

⁶ Stange, a. a. O., Rn. 59; Vietmeier, a. a. O., Fickert/Fieseler, a. a. O., Rn. 18.1; Scheidler, a. a. O.

selbst aufgelöst, indem er in § 49 Abs. 1 Satz 3 ThürBO festgelegt hat, dass die Stellplatzpflicht entfällt, wenn die Gemeinde durch örtliche Bauvorschrift nach § 88 ThürBO oder durch städtebauliche Satzung die Herstellung von Stellplätzen und Garagen ausschließt oder beschränkt. Dadurch, dass das Landesrecht hier ausdrücklich den Vorrang von städtebaulichen Satzungen, also insbesondere Bebauungsplänen, vor der landesrechtlichen Stellplatzpflicht normiert, ist klargestellt, dass kein Widerspruch zwischen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen, die die Zulässigkeit von Stellplätzen ausschließen oder beschränken, und der Stellplatzpflicht besteht, sondern die Festsetzungen die Stellplatzpflicht verdrängen.⁷

Einem vollständigen Ausschluss von Stellplätzen durch Festsetzung im Bebauungsplan steht die in § 49 Abs. 1 ThürBO normierte Stellplatzpflicht somit nicht entgegen.

3. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines kompletten Ausschlusses von Stellplätzen im Bebauungsplan

Unabhängig von der Feststellung, dass einem Ausschluss von Stellplätzen in Bebauungsplänen die landesrechtliche Stellplatzpflicht nicht entgegensteht, sind zur Klärung der Frage, ob eine Festsetzung möglich ist, wonach die Zulässigkeit von Stellplätzen *komplett* ausgeschlossen wird, auch die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen.

§ 12 Abs. 6 BauNVO eröffnet der Gemeinde hinsichtlich bauplanungsrechtlicher Festsetzungen von Beschränkungen der Zulässigkeit von Stellplätzen zwei Alternativen: Es kann festgesetzt werden, dass Stellplätze und Garagen (gänzlich) unzulässig sind oder dass sie nur in beschränktem Umfang zulässig sind.

Generell können die Zulässigkeit von Stellplätzen ausschließende oder beschränkende Festsetzungen für die betroffenen Grundstückseigentümer teilweise zu erheblichen Einschränkungen der Nutzbarkeit führen, wenn Kraftfahrzeuge nicht auf dem eigenen Grundstück abgestellt werden können; dies gilt nicht nur für Wohnbebauung, sondern insbesondere auch für Läden und sonstige Gewerbetreibende, deren Kunden keine nahegelegenen Parkmöglichkeiten angeboten werden können.⁸ Festsetzungen nach § 12 Abs. 6 BauNVO bedürfen daher überzeugender städtebaulicher Gründe.⁹ Dies gilt in besonderem Maße für die Wahl der gegenüber einer bloßen Beschränkung der Zulässigkeit

⁷ Vgl. Stange, a. a. O.; Vietmeier, a. a. O.

⁸ Fickert/Fieseler, BauNVO, § 12 Rn. 17; Stock in König/Roeseler/Stock, BauNVO, § 12 Rn. 41; Stock in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 12 BauNVO Rn. 109.

⁹ Stock in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, a. a. O.; Stock in König/Roeseler/Stock, BauNVO, a. a. O.; Vietmeier, a. a. O., Rn. 41.

von Stellplätzen stärker in die Belange der Betroffenen eingreifende Alternative des vollständigen Ausschlusses. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kommt eine solche Festsetzung daher nur in Betracht als „ultima ratio“, wenn die damit verfolgten städtebaulichen Ziele mit weniger belastenden Mitteln, insbesondere einer bloßen Beschränkung der Zulässigkeit von Stellplätzen, nicht erreicht werden können.¹⁰

Eine städtebauliche Zielsetzung, die einen vollständigen Ausschluss von Stellplätzen rechtfertigen kann, ist etwa die Festsetzung eines Fußgängerbereichs gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB; weiter kommt ein Ausschluss etwa in verkehrsberuhigten Wohngebieten oder in eng bebauten Altstadtkernen mit gewachsener, erhaltungswürdiger Struktur in Betracht¹¹ oder auch zu Zwecken der Denkmalpflege.¹² Jedoch ist hierbei zu beachten, dass ein Ausschluss von Stellplätzen wie jede städtebauliche Planung unter dem allgemeinen bauplanungsrechtlichen Vorbehalt der Erforderlichkeit (§ 9 Abs. 3 BauGB) steht und daher dessen Notwendigkeit im Bebauungsplan begründet werden muss.¹³ Außerdem sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB).¹⁴ Ein vollständiger Ausschluss von Stellplätzen ist nur zulässig, wenn eine diesen Anforderungen genügende Abwägung ergibt, dass die mit einer solchen Festsetzung zum Ausdruck gebrachte stärkere Gewichtung öffentlicher Interessen gegenüber privaten Interessen sachlich gerechtfertigt und vertretbar ist.¹⁵

§ 1 Abs. 6 BauGB enthält mit den Planungsleitlinien einen nicht abschließenden Katalog von wichtigen öffentlichen und privaten Belangen, die in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen sind.¹⁶ Darunter finden sich auch Belange, die die Gemeinde möglicherweise mit einem Ausschluss von Stellplätzen fördern möchte, etwa generell gesunde Wohnverhältnisse (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB), Denkmalschutz, Denkmalpflege und die Gestaltung des Ortsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) oder eine auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtete städtebauliche Entwicklung (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB). Auf Seiten der privaten Belange ist insbesondere die sich aus der grundrechtlichen Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) ergebende Baufreiheit der Grundstückseigentümer zu berücksichtigen (siehe hierzu unten III., S. 16).¹⁷ Im Rahmen der Abwägung ist etwa zu berücksichtigen, dass § 12 Abs. 1 BauNVO vom Grundsatz der generellen Zulässigkeit von Stellplätzen in allen Wohngebieten ausgeht

¹⁰ Stange, a. a. O., Rn. 54; Fickert/Fieseler, a. a. O.

¹¹ Stange, a. a. O. Rn. 55; Fickert/Fieseler, a. a. O., Rn. 18

¹² Stock in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 12 BauNVO Rn. 110.

¹³ Fickert/Fieseler, a. a. O., Rn. 17.

¹⁴ Stock in König/Roeser/Stock, BauNVO, § 12 Rn. 41.

¹⁵ Stange, a. a. O. Rn. 54.

¹⁶ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 47.

¹⁷ Battis, a. a. O., § 1 Rn. 123.

und daher Festsetzungen nach § 12 Abs. 6 BauNVO als Ausnahmen hiervon einer besonderen Begründung bedürfen.¹⁸ Insbesondere ist bei einem gänzlichen Ausschluss zu begründen, warum, als weniger in die Rechte der Grundstückseigentümer eingreifende Maßnahme, stattdessen eine Beschränkung von Stellplätzen für das mit der Planung verfolgte Ziel nicht ausreicht.¹⁹ Gegebenenfalls muss bei einem Ausschluss von Stellplätzen auch eine Lösung zur anderweitigen Unterbringung des im Baugebiet anfallenden ruhenden Verkehrs in die Planung aufgenommen werden, wie etwa die Festsetzung von Sammelgaragen oder -stellplätzen.²⁰ Eine entsprechende Festsetzung ist nach § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB möglich. Im Ergebnis einer fehlerfreien Abwägung wird somit in Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit häufig lediglich eine Beschränkung der Zulässigkeit von Stellplätzen in Betracht kommen. Denkbar ist insoweit etwa der Ausschluss nur von Stellplätzen oder nur von Garagen²¹ oder eine Beschränkung dem Umfang nach, z. B. auf die nach den bauordnungsrechtlichen Vorschriften erforderliche Zahl.²²

Ergebnis zu Frage 1

Die landesrechtlichen Regelungen zur bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht stehen einer Festsetzung im Bebauungsplan nach § 12 Abs. 6 BauNVO, wonach Stellplätze in einem Baugebiet komplett unzulässig sind, nicht entgegen. Allerdings erfordert ein gänzlicher Ausschluss in bauplanungsrechtlicher Hinsicht eine hinreichende städtebauliche Begründung und eine den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtende Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.

II. Frage 2 – Möglichkeit des Erlasses allgemeiner Stellplatzsatzungen auf Grundlage des § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO

Neben der Möglichkeit, im Rahmen der Bauleitplanung unter städtebaulichen Gesichtspunkten durch Festsetzungen in Bebauungsplänen die Zulässigkeit von Stellplätzen auszuschließen oder einzuschränken (§ 12 Abs. 6 BauNVO), haben Gemeinden auch die Möglichkeit, durch bauordnungsrechtliche Satzungen (örtliche Bauvorschriften) nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO die Herstellung von Stellplätzen und Garagen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets oder für bestimmte Nutzungen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets einzuschränken oder zu untersagen. Der Auftraggeber fragt, ob sich diese Regelung lediglich auf Bebauungspläne bezieht oder ob dies eine Ermächtigung für den Erlass allgemeiner Stellplatzsatzungen darstellt.

¹⁸ Stock in König/Roeser/Stock, a. a. O.; Otto in BeckOK, BauNVO, § 12 Rn. 45.

¹⁹ Fickert/Fieseler, a. a. O.; Stange, a. a. O.

²⁰ Stock in König, Roeser/Stock, BauNVO, § 12 Rn. 43.

²¹ Stock, a. a. O., Rn. 41.

²² Stange, a. a. O., Rn. 55.

1. Verhältnis zu Bebauungsplänen

§ 88 ThürBO bezieht sich nicht auf Bebauungspläne. Die Möglichkeit der Einschränkung oder Untersagung von Stellplätzen durch örtliche Bauvorschrift nach § 88 Abs. 7 ThürBO hat die Gemeinde unabhängig von einer etwaigen Bauleitplanung bzw. der Aufstellung eines Bebauungsplans. Zwar können örtliche Bauvorschriften auch durch Bebauungsplan erlassen werden (§ 88 Abs. 2 ThürBO). Generell bietet der Erlass örtlicher Bauvorschriften der Gemeinde jedoch ein Instrument, um außerhalb einer Bauleitplanung und in Ergänzung zu den planungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten durch eigenes Ortsbaurecht auf ihre bauliche Entwicklung Einfluss zu nehmen und die bauordnungsrechtlichen Anforderungen, im Rahmen der in der ThürBO enthaltenen Satzungsermächtigungen, zu modifizieren bzw. präzisieren.²³ Sie wird dadurch in die Lage versetzt, durch Ortsrecht, das das allgemeine Baurecht ersetzt, die jeweiligen örtlichen Verhältnisse besser zu berücksichtigen.²⁴ Insoweit ist auch auf die Ausführungen im Gutachten WD 11/20 unter B. I. 2. b) bb), S. 11 f., Drs. 7/3659 zu verweisen.

2. Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Stellplatzsatzungen

Der Auftraggeber fragt, ob sich aus der Vorschrift des § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO eine Ermächtigung zum Erlass einer allgemeinen Stellplatzsatzung ergibt, in der beispielsweise ein Kfz-Stellplatzschlüssel oder eine Pflicht zur Herstellung von Fahrradstellplätzen, differenziert nach Stadtgebiet, geregelt werden kann. Auch hierzu ist zunächst auf die Ausführungen im Gutachten WD 11/20 zu den Möglichkeiten der Regelungen zu Stellplätzen durch bauordnungsrechtliche Satzung nach der ThürBO zu verweisen (B. I. 2., S. 8 ff.).

§ 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO ermächtigt die Gemeinde, durch örtliche Bauvorschriften in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets oder für bestimmte Nutzungen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets die Herstellung von Stellplätzen einzuschränken oder zu untersagen, wenn Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies rechtfertigen. Eine weitere Satzungsermächtigung in Bezug auf Stellplätze stellt § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO dar, wonach im Wege örtlicher Bauvorschriften die Gestaltung der Stellplätze und der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder geregelt werden können. Nach § 49 Abs. 3 Satz 2 ThürBO kann durch Satzung die Höhe des Geldbetrags für die Stellplatzablösung festgelegt werden. Die Gemeinde kann durch Stellplatzsatzung nur die Gegenstände regeln, die von diesen Ermächtigungsgrundlagen erfasst wird. Diese Ermächtigungen sind abschließend. Die Möglichkeit zur Regelung weiterer, hiervon nicht erfasster Gegenstände ergibt sich auch nicht

²³ Hornmann, HBO, § 91, Rn. 2, 6; Decker in Simon/Busse, BayBO, Art. 81 Rn. 26.

²⁴ Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 2.

aus der allgemeinen Satzungsautonomie der Gemeinde (Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 91 Abs. 1 LV). Auch insoweit wird auf die Ausführungen in dem Gutachten WD 11/20, B I. 2. b) dd), S. 15, verwiesen.

Eine allgemeine Stellplatzsatzung in dem Sinne, dass in ihr auch Aspekte geregelt werden, zu denen die ThürBO keine ausdrückliche Satzungsermächtigung enthält, ist somit nicht möglich. Es fragt sich daher, ob zu den vom Auftraggeber beispielhaft angeführten Regelungsgegenständen – Stellplatzschlüssel und Pflicht zur Herstellung von Fahrradabstellplätzen – auf Grundlage des § 88 Abs. 1 Nr. 7 oder einer der weiteren Ermächtigungen der ThürBO in einer Stellplatzsatzung Festlegungen getroffen werden können.

a) Regelung eines Stellplatzschlüssels

Ein Stellplatzschlüssel gibt vor, wie viele Stellplätze, in Abhängigkeit etwa vom Umfang oder der Art der Nutzung, bei einem Bauvorhaben mindestens hergestellt werden müssen, d. h. aus ihm ergibt sich die Zahl der notwendigen Stellplätze.

Die im Einzelfall im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben 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 (Stellplatzpflicht, wenn und soweit insbesondere unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse und des öffentlichen Personenverkehrs zu erwarten ist, dass der Zu- und Abgangsverkehr mittels Kraftfahrzeug erfolgt).²⁵ Sie wird durch die Baubehörde jeweils im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für das jeweilige Vorhaben festgestellt.²⁶ Hierfür enthält die Vollzugsbekanntmachung (VollzBekThürBO)²⁷ als Verwaltungsvorschrift Richtlinien für die Ermittlung der nach § 49 Abs. 1 ThürBO erforderlichen Stellplätze²⁸, indem sie für verschiedene Nutzungsarten Richtzahlen angibt. Bei diesen Richtzahlen handelt es sich jedoch nicht um einen festen Stellplatzschlüssel. Sie beziehen sich vielmehr 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

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

²⁶ Meißner, Die Thüringer Bauordnung 2014, ThürVBl 2014, S. 157, 160 f.; Brade, 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.

nach § 49 Abs. 1 ThürBO (Umfang des zu erwartenden Zu- und Abgangsverkehrs mit Kraftfahrzeugen).³⁰

Die Zahl der für ein konkretes Vorhaben erforderlichen Kfz-Stellplätze ergibt sich somit direkt aus der Vorschrift des § 49 Abs. 1 ThürBO, ergänzt durch die gegebenenfalls den Umständen des Einzelfalls anzupassenden Richtzahlen der VollzBekThürBO. Eine Möglichkeit der Gemeinde, abweichend hiervon durch eigenen, gemeindlichen Stellplatzschlüssel in einer Stellplatzsatzung die Zahl der notwendigen Stellplätze festzulegen, besteht somit nicht.³¹ Eine entsprechende Satzungsermächtigung ist in der ThürBO nicht enthalten. Insoweit ergibt sich für Thüringen eine Abweichung gegenüber der Musterbauordnung (MBO)³², die in § 86 Abs. 1 Nr. 4 im Wege örtlicher Bauvorschriften auch die Festlegung der Zahl der Stellplätze durch Satzung ermöglicht.

Regelungen hinsichtlich der Zahl der Stellplätze kann die Gemeinde jedoch insoweit treffen, als sie durch Satzung gemäß § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO regeln kann, dass in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets oder für bestimmte Nutzungen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets die Herstellung von Stellplätzen eingeschränkt oder untersagt ist. Soweit in einer solchen Satzung Stellplätze eingeschränkt oder ganz ausgeschlossen sind, entfällt auch die Stellplatzpflicht nach § 49 ThürBO; dies wird in § 49 Abs. 1 Satz 3 ThürBO klargestellt. In dem Fall entfällt nicht nur die Stellplatzpflicht, d. h. die Zahl der sich aus § 49 Abs. 1 ThürBO ergebenden notwendigen Stellplätze ist nicht nur verringert, die Herstellung von Stellplätzen ist insoweit vielmehr ausdrücklich unzulässig.³³ Da die Vorschrift nicht zwischen notwendigen und sonstigen Stellplätzen unterscheidet, lässt sich durch eine entsprechende Satzungsregelung z. B. auch festlegen, dass nur über die Zahl der notwendigen Stellplätze hinaus weitere (freiwillige) Stellplätze ausgeschlossen sind, die ansonsten bauplanungsrechtlich nach § 12 Abs. 1 BauNVO grundsätzlich zulässig wären.

Zulässig ist die Beschränkung oder der Ausschluss von Stellplätzen allerdings nur für bestimmte Teile des Gemeindegebiets. Außerdem ist eine solche Regelung nur zulässig, wenn städtebauliche Gründe oder Gründe des Verkehrs es rechtfertigen. Als mögliche Gründe des Verkehrs kommen etwa die Sicherung der Herstellung von Fußgängerzonen, verkehrsberuhigten Bereichen oder Wohn- und Spielstraßen in Betracht.³⁴ Städtebauliche Gründe für eine Beschränkung der Zulässigkeit von Stellplätzen können etwa Maßnahmen zur

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

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

³² Musterbauordnung der Bauministerkonferenz, Fassung vom November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 27. September 2019.

³³ Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn. 86.

³⁴ Hornmann, HBO, § 52 Rn. 97.

Erhaltung, Erneuerung oder Umstrukturierung der städtebaulichen Struktur eines bestimmten Gemeindeteils (etwa der Altstadt oder des Stadtkerns) sein³⁵, wie etwa ein Verbot von Stellplätzen auf einem Marktplatz oder entlang einer historisch bedeutsamen Straße.³⁶ Als städtebauliche Gründe kommen hier jedoch nur solche Aspekte in Betracht, die dem Bauordnungsrecht zuzuordnen sind, d. h. im Wesentlichen gestalterische Gesichtspunkte, während dem bundesrechtlichen Bauplanungsrecht zugehörige Ziele nicht durch bauordnungsrechtliche Satzungen verfolgt werden können, sondern Regelungen im Wege der Bauleitplanung vorbehalten sind. Insoweit ist das Tatbestandsmerkmal „städtebauliche Gründe“ entsprechend bundesrechtskonform einschränkend dahingehend auszulegen, dass nur solche städtebaulichen Aspekte eine Beschränkung der Stellplatzpflicht durch Satzung nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO rechtfertigen können, die dem Bauordnungsrecht zuzuordnen sind.³⁷

Eine Regelung der Zahl der notwendigen Stellplätze durch einen Stellplatzschlüssel in einer kommunalen Stellplatzsatzung ist also nicht möglich, Regelungen zur Zahl der Stellplätze können jedoch insoweit getroffen werden, als deren Zulässigkeit beschränkt werden kann, soweit (bauordnungsrechtliche) verkehrliche oder städtebauliche Gründe es rechtfertigen.

b) Regelung der Pflicht zur Herstellung von Fahrradstellplätzen

Die Zahl der im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben herzustellenen Abstellmöglichkeiten für Fahrräder ergibt sich aus § 49 Abs. 5 ThürBO und richtet sich – wie die Zahl der notwendigen Kfz-Stellplätze (§ 49 Abs. 1 ThürBO) – nach dem Bedarf. Nach der Vorschrift ist dieser Bedarf gegeben, wenn nach Art oder Nutzung der Anlage mit einem erheblichen Zu- und Abgangsverkehr mit Fahrrädern zu rechnen ist; in dem Fall sind geeignete Abstellmöglichkeiten für Fahrräder in dem erforderlichen Umfang herzustellen.

Hinsichtlich der Möglichkeit, durch Stellplatzsatzung die Zahl der Abstellmöglichkeiten, zu deren Herstellung der Bauherr verpflichtet ist, festzulegen, gilt das zuvor unter a) zur Möglichkeit der Regelung der erforderlichen Zahl der Kfz-Stellplätze Ausgeführte: Die Feststellung der nach Maßgabe des § 49 Abs. 1 ThürBO für ein bestimmtes Bauvorhaben notwendigen Abstellmöglichkeiten für Fahrräder erfolgt durch die Baubehörde bzw. bei nicht

³⁵ Hornmann, a. a. O., Rn 98.

³⁶ Böhme, a. a. O., Rn. 88.

³⁷ Hornmann, HBO, § 52 Rn. 98 bezüglich der im Wesentlichen gleichlautenden entsprechenden Vorschrift der HBO; Füßer/Nowak, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten für kommunale Stellplatzsatzungen in SächsVBl 2017, S. 185; 187 f; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 03.11.2011 – 1 A 10417/11, Rn. 24; zur Abgrenzung von Gegenständen, die der Regelung durch bauordnungsrechtliche Satzung zugänglich sind und solchen, die dem bundesrechtlichen Bauplanungsrecht vorbehalten sind siehe auch Gutachten WD 11/20, B I. 2. b) cc), S. 13 f. und B II. 3., S. 18 ff; siehe dazu auch unten III., S. 17 ff.

genehmigungsbedürftigen Vorhaben durch den Bauherrn. Anders als für Kfz-Stellplätze enthält die VollzBekThürBO für Fahrradstellplätze keine Richtzahlen.

Somit ergibt sich die Zahl der notwendigen Abstellmöglichkeiten aus § 49 Abs. 5 ThürBO selbst. Eine Ermächtigung, die Pflicht zur Herstellung von Fahrradstellplätzen abweichend davon durch bauordnungsrechtliche Satzung zu regeln, enthält die ThürBO nicht. 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 solche, 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.³⁸ 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 führen würde, dass zum Abstellen von Fahrrädern auf den öffentlichen Verkehrsraum ausgewichen würde.³⁹

Auch eine Einschränkung oder ein Ausschluss der Zulässigkeit von Fahrradstellplätzen nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO kommt nicht in Betracht, da sich diese Vorschrift nur auf Stellplätze für Kfz bezieht; dies ergibt sich aus der Legaldefinition des Begriffs „Stellplatz“ nach § 2 Abs. 7 ThürBO, wonach Stellplätze Flächen für das Abstellen von Kraftfahrzeugen sind.

Eine über die sich aus § 49 Abs. 5 ThürBO ergebende Notwendigkeit hinausgehende verpflichtende Anzahl von Fahrradstellplätzen kann also durch Stellplatzsatzung nicht festgelegt werden. Es verbleiben nach § 88 Abs. 1 Nr. 4 ThürBO Möglichkeiten zur Regelung der Gestaltung von Fahrradstellplätzen; hinsichtlich deren Geeignetheit bestimmt Nr. 49.5.3 VollzBekThürBO beispielsweise, dass sie ein Anschließen der Fahrräder ermöglichen sollen.

Ergebnis zu Frage 2

§ 88 Abs. 1 Nr. 7 sowie die übrigen in der ThürBO enthaltenen Satzungsermächtigungen ermöglichen keine Regelungen im Wege einer Stellplatzsatzung, die von diesen Ermächtigungen nicht ausdrücklich erfasst sind. Hinsichtlich der vom Auftraggeber beispielhaft angeführten Möglichkeit der Regelung der notwendigen Stellplätze durch Satzungsregelungen (Regelung der Stellplatzpflicht durch Kfz-Stellplatzschlüssel und der Pflicht zu Herstellung von

³⁸ Meißner, a. a. O., Rn. 13.

³⁹ Brade in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 49 Rn. 26.

Abstellmöglichkeiten für Fahrräder) ist festzustellen, dass sich die Stellplatzpflicht unmittelbar aus § 49 Abs. 1 bzw. § 49 Abs. 5 ThürBO ergibt, ohne die Möglichkeit einer abweichenden oder weitergehenden Regelungsmöglichkeit durch kommunale Satzung.

III. Frage 3 – Möglichkeit der Aufnahme einer Satzungsermächtigung zur Festlegung der Anzahl der Stellplätze in die ThürBO

Auch vor dem Hintergrund des Ergebnisses zu Frage 2, wonach die Zahl der notwendigen Stellplätze nicht durch bauordnungsrechtliche Satzung geregelt werden kann, sondern im Einzelfall nach Maßgabe des § 49 Abs. 1 ThürBO zu ermitteln ist, stellt sich die Frage, ob in die ThürBO eine Satzungsermächtigung aufgenommen werden kann, die der Gemeinde eine Festlegung der Zahl der Stellplätze ermöglicht. Der Auftraggeber weist hierzu auf entsprechende Regelungen in der MBO hin.

1. Grundsätzliches

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO können die Gemeinden durch Satzung örtliche Bauvorschriften erlassen über die notwendigen Stellplätze und Abstellplätze für Fahrräder, d. h. die „Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze sowie Abstellplätze für Fahrräder [...], die unter Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und der Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs für Anlagen erforderlich sind, bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern zu erwarten ist“. Entsprechende Satzungsermächtigungen sind in der jüngeren Vergangenheit in einige Landesbauordnungen aufgenommen worden. So ermöglicht § 89 Abs. 1 Nr. 4 Sächsische Bauordnung (SächsBO) weitgehend gleichlautend mit § 86 Abs. 1 Nr. 1 MBO den Erlass örtlicher Bauvorschriften über notwendige Stellplätze. Auch § 87 Abs. 4 Nr. 1 Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) ermächtigt zum Erlass örtlicher Bauvorschriften über notwendige Stellplätze, dabei kann die Gemeinde unter anderem „die Zahl der erforderlichen notwendigen Stellplätze nach Art und Maß der Nutzung unter Berücksichtigung der verkehrlichen, wirtschaftspolitischen oder städtebaulichen Gründe unterschiedlich festsetzen und insoweit besondere Maßnahmen, wie Mobilitätskonzepte und Maßnahmen des Mobilitätsmanagements, die die Pflicht zur Herstellung der notwendigen Stellplätze verringern, bestimmen.“ Auch die Hessische Bauordnung (HBO) enthält die Möglichkeit zu satzungsmäßigen Regelung verschiedener Aspekte hinsichtlich der Stellplatzpflicht. Es kann unter anderem Größe, Zahl und Beschaffenheit der notwendigen Stellplätze geregelt werden (§ 5 Abs. 2 Satz 2 HBO). Eine Ermächtigung zur Regelung von Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze sowie Fahrradabstellplätze enthält ebenfalls § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW.

Die Aufnahme einer Satzungsermächtigung für eine Festlegung der Zahl der Stellplätze in die ThürBO ist also, wie die Beispiele von Vorschriften in anderen Landesbauordnungen zeigen, grundsätzlich möglich. Es fragt sich jedoch, welchen Gestaltungs- bzw. Ermessensspielraum eine solche Regelung der Gemeinde hinsichtlich der Zahl eröffnen kann. Es ist in diesem Zusammenhang nämlich zu beachten, dass sich die Möglichkeiten zur Bestimmung der Stellplatzanzahl in den angeführten Regelungen und in der entsprechenden Regelung der MBO auf die *notwendigen* Stellplätze beziehen. Der Begriff der notwendigen Stellplätze wird in den Bauordnungen jeweils legaldefiniert.⁴⁰

Eine Satzungsermächtigung, die sich an dem Muster der entsprechenden Vorschriften der übrigen Landesbauordnungen orientiert, würde der Gemeinde somit (nur) Satzungsregelungen zur Zahl der Stellplätze ermöglichen, die an der Erforderlichkeit ausgerichtet sind. Die Gemeinde ist somit nicht völlig frei bei der Festlegung der Stellplatzzahl durch örtliche Bauvorschriften, sondern hat sich am tatsächlichen Stellplatzbedarf zu orientieren. Hierbei ist der Gemeinde zwar ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet, der auch die Beachtung örtlicher Gegebenheiten und verkehrspolitischer Konzepte der Gemeinde ermöglicht, sofern diese sich auf Gegenstände beziehen, die dem Bauordnungsrecht unterfallen (s. u. III., S. 17 ff.).⁴¹ Eine solche Satzungsermächtigung erschöpft sich also nicht in der Befugnis der Gemeinde, durch örtliche Bauvorschriften die sich aus der Legaldefinition der notwendigen Stellplätze in der jeweiligen Landesbauordnung (z. B. § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO, § 49 Abs. 1 ThürBO) ergebende Zahl lediglich zu konkretisieren.⁴² Insbesondere ist die Gemeinde bei der satzungsmäßigen Festlegung der notwendigen Stellplatzzahl dabei nicht an die Vorgaben durch entsprechende Verwaltungsvorschriften (in Thüringen die VollzBekThürBO) gebunden, was sich bereits daraus ergibt, dass diese in der Normenhierarchie einer Regelung durch Satzung nicht vorgehen können. Jedoch unterliegt die Gemeinde bei der Regelung der Zahl der notwendigen Stellplätze auf Grundlage einer Ermächtigungsnorm, wie sie hier in Rede steht, Ermessensschränken. Sie darf durch Satzung nicht mehr Stellplätze fordern, als bei objektiver Betrachtungsweise für das jeweilige Bauvorhaben erforderlich sein können, d. h. die festgelegte Stellplatzzahl muss zumindest vertretbar sein.⁴³

⁴⁰ Beispielsweise § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO: die Stellplätze sowie Abstellplätze für Fahrräder, die unter Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs und der Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs für Anlagen erforderlich sind, bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern zu erwarten ist. Weitgehend gleichlautend auch § 49 Abs. 1 Abs. 1 Satz 1 ThürBO.

⁴¹ Füßler/Nowak, a. a. O., S. 188 zur entsprechenden Satzungsermächtigung in der SächsBO.

⁴² Füßler/Nowak, a. a. O., S. 189.

⁴³ VG Augsburg, Urteil vom 9. März 2026 – Au 4 K 15.1371, Rn. 70 zur insoweit vergleichbaren Regelung in der BayBO; Decker in Busse/Kraus, BayBO, § 81 Rn. 169a; Hornmann, HBO, § 91 Rn: 114.

Bei der Aufnahme einer an § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO bzw. den vergleichbaren Vorschriften in anderen Landesbauordnungen orientierten Satzungsermächtigung zur Regelung der Zahl der notwendigen Stellplätze in die ThürBO wäre die Gemeinde somit bei der Festlegung nicht völlig frei, sondern hätte die Zahl bedarfsorientiert und unter Berücksichtigung gebietsspezifischer Besonderheiten zu ermitteln, wobei verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten sind, insbesondere die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG).⁴⁴

2. Berücksichtigung der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)

Der Auftraggeber spricht insoweit den „eigentumsrechtlichen Vorbehalt des BauGB“ an. Zwar bezieht er sich damit auf die Bedeutung des Eigentumsgrundrechts im *Bauplanungsrecht*. Aus Art. 14 Abs. 1 GG ergibt sich als ein essentieller Bestandteil des Grundeigentums die Baufreiheit als das Recht, ein Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen.⁴⁵ Die bauliche Nutzung von Grundstücken zählt dabei zum elementaren Bestand der vermögensrechtlichen Betätigung des Grundstückseigentümers.⁴⁶ Im Rahmen der bei der Aufstellung von Bauleitplänen (Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen) erforderlichen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander (§ 1 Abs. 7 BauGB) ist daher die Baufreiheit besonders zu berücksichtigen.⁴⁷ Eine entsprechende Bedeutung bei der Abwägung aller erheblichen Belange kommt der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie und der daraus erwachsenden Baufreiheit aber auch beim Erlass bauordnungsrechtlicher örtlicher Bauvorschriften zu. Auch wenn, anders als im BauGB, in den Landesbauordnungen und auch der ThürBO eine solche Abwägung nicht ausdrücklich angeordnet ist⁴⁸, ergibt sich das Erfordernis einer Abwägung insbesondere aus dem Charakter örtlicher Bauvorschriften als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.⁴⁹ Der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Eigentumsgarantie gerecht werdende Gestaltungen des Inhalts und der Schranken des Eigentums durch örtliche Bauvorschriften müssen auf sachgerechten Erwägungen beruhen und eine angemessene Abwägung der Belange des einzelnen und der Allgemeinheit erkennen lassen.⁵⁰ Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums durch bauordnungsrechtliche Satzungen sind demnach nur gerechtfertigt, wenn und soweit sie von dem geregelten Sachverhalt her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht sind. Dabei müssen die grundlegenden Wertentscheidungen des Grundgesetzes zugunsten eines sozialgebundenen Privateigentums und das daraus ableitbare Gebot an die rechtsetzende Gewalt berücksichtigt werden, bei der Bestimmung des Eigentums die Belange

⁴⁴ Füller/Nowak, a. a. O., S. 188.

⁴⁵ Depenheuer/Roese in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, art. 14 Rn. 118; Papier/Shirvani in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 164; Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 7; BVerfGE 35, S. 236; 276.

⁴⁶ Depenheuer/Froese. A. a. O.

⁴⁷ Battis, a. a. O., Rn. 123.

⁴⁸ Böhme in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 88 Rn.13.

⁴⁹ Decker in Busse/Kraus, BayBO, § 81 Rn. 74 f.; Böhme, a. a. O.

⁵⁰ BVerwG NJW 1966, S. 69; 70; OVG Koblenz NJOZ 2009, S. 720; 730

der Gemeinschaft und die privaten Interessen des Einzelnen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.⁵¹

Auch aus der notwendigen Berücksichtigung der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG im Rahmen der erforderlichen Abwägung der relevanten privaten und öffentlichen Interessen ergibt sich also, dass sich satzungsmäßige Regelungen, die auf Grundlage einer entsprechenden Satzungsermächtigung die Zahl der für ein Bauvorhaben notwendige Zahl an Stellplätzen bestimmen, an dem tatsächlichen Stellplatzbedarf zu orientieren haben und die Gemeinde ihr Gestaltungsermessen im Wege einer sachgerechten Prognose unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auszuüben hat.

3. Beschränkung auf bauordnungsrechtliche Aspekte

Bei der Prüfung der Möglichkeit, durch Einführung einer neuen bauordnungsrechtlichen Satzungsermächtigung die Zahl der Stellplätze durch örtliche Bauvorschriften (freier) zu regeln, stellt sich auch die Frage, ob entsprechende Normen die Gemeinde ermächtigen können, über den primären Zweck der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht, nämlich den von einem Bauvorhaben ausgelösten ruhenden Verkehr von der öffentlichen Verkehrsfläche fernzuhalten und damit die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs zu gewährleisten⁵², hinaus weitere kommunale verkehrspolitische oder stadtplanerische Ziele zu verfolgen. So enthält die ThürBO bereits im Zusammenhang mit der Möglichkeit, durch Satzung nach § 88 Abs. 1 Nr. 7 die Herstellung von Stellplätzen einzuschränken oder zu untersagen, den Hinweis auf Gründe des Verkehrs und städtebauliche Gründe; auch andere Landesbauordnungen stellen die entsprechende Möglichkeit zu Satzungsregelungen zur Beschränkung der Zulässigkeit von Stellplätzen unter den Vorbehalt von verkehrlichen oder städtebaulichen Gründen.⁵³

Es ist hier zu berücksichtigen, dass Gemeinden durch örtliche Bauvorschriften nur Gegenstände der Stadtplanung regeln können, die dem landesrechtlichen Bauordnungsrecht zuzurechnen sind, während dem (bundesrechtlichen) Bauplanungsrecht unterfallende Zielsetzungen nur durch Regelungen im Wege der Bauleitplanung erfolgen können. Insoweit kann der landesrechtliche Gesetzgeber den Kommunen durch Satzungsermächtigungen,

⁵¹ BVerwGE 40, 94; VGH Mannheim ZfBR 2007, S. 166; 168; Decker, a. a. O., Rn. 17; Hornmann, HBO, § 91 Rn. 25 f.

⁵² Brade in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 49 Rn. 1.

⁵³ Z. B. § 87 Abs. 4 Nr. 2 BbgBO: „wenn verkehrliche, wirtschaftspolitische oder städtebauliche Gründe dies rechtfertigen“; § 52 Abs. 2 Nr. 5 HBO: „soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern“; in der BbgBO ist auch für Satzungsbestimmungen zur Zahl der notwendigen Stellplätze eine umfangreiche Auswahl an möglichen Gründen angegeben (§ 87 Abs. 4 Nr. 1 BbgBO): Die Gemeinde kann „die Zahl der erforderlichen notwendigen Stellplätze [...] unter Berücksichtigung der verkehrlichen, wirtschaftspolitischen oder städtebaulichen Gründe unterschiedlich festsetzen und insoweit besondere Maßnahmen, wie Mobilitätskonzepte und Maßnahmen des Mobilitätsmanagements, die die Pflicht zur Herstellung der notwendigen Stellplätze verringern, bestimmen“.

etwa zur Festlegung der Zahl der notwendigen Stellplätze, auch nicht die Befugnis erteilen, mit derartigen Regelungen Zwecke zu verfolgen, die nicht vom Bauordnungsrecht erfasst sind.

Die Notwendigkeit dieser Abgrenzung bei der Prüfung der Frage, welche Freiheiten der Gesetzgeber den Gemeinden durch bauordnungsrechtliche Satzungsermächtigungen erteilen kann, ergibt sich aus der Kompetenzordnung des GG, wonach der Landesgesetzgeber im Wege bauordnungsrechtlicher Satzungsermächtigungen der Gemeinde nicht Ermächtigungen zur Regelung von Gegenständen verleihen kann, die der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zugewiesen sind.

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 regeln⁵⁴. Hierunter fallen die Vorschriften über die Nutzbarkeit von Grund und Boden vor dem Hintergrund der Knappheit dieser Ressource⁵⁵. 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 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.⁵⁶

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 BVerfG⁵⁷ 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. Konkret auf Regelungen zur Stellplatzpflicht bezogen, bedeutet das in erster Linie Gefahrenabwehr in dem Sinne, dass der von einem

⁵⁴ BVerfGE 3, S. 407, 424.

⁵⁵ Dreier, GG, Art. 74 Rn. 81.

⁵⁶ Decker, a. a. O.; Haaß, Keine Stellplatzbeschränkung durch örtliche Bauvorschrift, NJW-Spezial 2009, S. 508, 509; Füller, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten gemeindlicher Stellplatzsatzungen, SächsVBl. 2017, S. 185 f.; BVerfG, 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.

⁵⁷ BVerfGE 3, S. 407, 430, 431, 434.

Bauvorhaben ausgelöste ruhende Verkehr vom öffentlichen Verkehrsraum ferngehalten werden soll, um die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sicherzustellen.⁵⁸

Die Gemeinden sind somit nicht befugt, durch örtliche Bauvorschriften „im Gewande bauordnungsrechtlicher Gestaltungsvorschriften bodenrechtliche Regelungen zu treffen“⁵⁹; es bleiben ihnen hierzu die Regelungsmöglichkeiten durch Satzungen nach dem Bauplanungsrecht, insbesondere durch Bebauungsplan.

Die Frage, ob eine bestimmte, durch bauordnungsrechtliche Satzung verfolgte Zielstellung (etwa im Zusammenhang mit der Regelung der Stellplatzzahl) dem Bauordnungsrecht zuzuordnen ist bzw. die Abgrenzung zu solchen planerischen Erwägungen, die nur im Wege der Bauleitplanung eine Rolle spielen können, ist bisweilen schwierig. Die Rechtsprechung des BVerwG bietet insoweit eine Orientierung: 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“.⁶⁰

Hinsichtlich Regelungen zur Zahl der Stellplätze durch örtliche Bauvorschriften hat die Rechtsprechung insbesondere zu solchen Bestimmungen Klarstellungen getroffen, die die Zahl der zulässigen Stellplätze beschränken. So ermächtigt beispielsweise eine entsprechende Satzungsbefugnis nicht zum Erlass einer Satzungsregelung, die ausweislich ihrer Begründung zur Steuerung der Größe der Betriebe und der Bebauungsdichte in einem Gewerbegebiet die Stellplatzzahl einschränkt. Dadurch würde der Sache nach „im Gewand einer bauordnungsrechtlichen Regelung“ im Ergebnis eine bauplanerische Festsetzung zu Art

⁵⁸ Brade in Jäde/Dirnberger/Michel, Bauordnungsrecht Thüringen, § 49 Rn. 1.

⁵⁹ Füsler, Kommunalpolitik zum „ruhenden Verkehr“: Möglichkeiten für gemeindliche Stellplatzsatzungen, SächsVBl. 2017, S. 185,

⁶⁰ BVerwG, Urteil vom 10. Juli 1997 – 4 NB 15/87, Rn. 3.

und Maß der baulichen Nutzung getroffen.⁶¹ Satzungsmäßige Festlegungen zu maximal zulässigen Stellplatzzahlen sind jedoch möglich, solange die damit verfolgten städtebaulichen Ziele sich im Rahmen der vom Bauordnungsrecht erfassten Regelungsgegenstände bewegen, d. h. neben der Gefahrenabwehr im engeren Sinne können auch Aspekte der Verunstaltungsabwehr berücksichtigt werden, etwa im Wege gestalterischer Vorschriften mit dem Zweck, das Ortsbild zu gestalten oder umzugestalten oder Beeinträchtigungen des Ortsbilds durch die übermäßige Anlage von Stellplätzen zu verhindern.⁶² Soweit Satzungsermächtigungen auch städtebauliche Gründe als zulässige Motivation für Stellplatzregelungen anführen, ist dies unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht dahingehend einschränkend auszulegen, dass darunter nur dem Bauordnungsrecht unterfallende städtebauliche Gesichtspunkte zu verstehen sind.

Ergebnis zu Frage 3

Durch Aufnahme einer Satzungsermächtigung in die ThürBO kann den Gemeinden grundsätzlich eine größere Freiheit zur Festlegung der Zahl der Stellplätze durch kommunale Stellplatzsatzungen eingeräumt werden. Insoweit ist auf entsprechende Regelungen in der MBO und den Bauordnungen einiger Länder hinzuweisen. Auch bei Anwendung einer entsprechenden Satzungsermächtigung müssten die Gemeinden sich vertretbar am zu erwartenden Stellplatzbedarf orientieren, auch, wenn ihnen dabei ein gewisser Ermessens- bzw. Gestaltungsspielraum zustünde. Die Bedeutung von Festlegungen zur Stellplatzzahl als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums wäre in einer Abwägung aller relevanten Belange hinreichend zu berücksichtigen. Schließlich kann eine solche Satzungsbefugnis die Gemeinden nur zu Festlegungen von Stellplatzzahlen ermächtigen, mit denen bauordnungsrechtliche Zielsetzungen verfolgt werden.

IV. Frage 4 – Positive städtebauliche Entwicklung durch Bebauungspläne oder durch Erweiterung der Satzungsermächtigungen in der ThürBO

Die Frage, ob sich eine nach den Vorstellungen der Gemeinde positive städtebauliche Entwicklung eher und mit größerer Rechtssicherheit über die Bauleitplanung realisieren lässt als über bauordnungsrechtliche Satzungen auf Grundlage einer neu in die ThürBO aufzunehmende Satzungsermächtigung, lässt sich nicht eindeutig zugunsten der einen oder der anderen Option beantworten. Wie die obigen Ausführungen (III., S. 17 ff.) gezeigt haben, hängt es von der mit einer städtebaulichen Regelung, etwa zu Stellplätzen, verfolgten planerischen Absicht ab, ob entsprechende Festsetzungen in einem Bebauungsplan oder

⁶¹ VGH Mannheim, Urteil vom 18. Dezember 2014 – 5 S 584/13, Rn. 63 zu einer auf § 74 Abs. 2 Nr. 3 LBO BW (entspricht § 88 Abs. 1 Nr. 7 ThürBO) gestützten Satzungsregelung.

⁶² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. November 2011 – 1 A 10417/11, Rn. 23 ff.

Bestimmungen in einer bauordnungsrechtlichen Stellplatzsatzung das geeignete und zulässige Instrumentarium sind. Entscheidend ist, ob eine von der Gemeinde vorgesehene Regelung zu Stellplätzen städtebauliche Gesichtspunkte des Bauplanungsrechts verfolgt, oder ob dem Bauordnungsrecht unterfallende Ziele ausschlaggebend sind, wozu neben der Gefahrenabwehr auch bestimmte städtebauliche Aspekte zählen können. Insoweit könnten zusätzliche Satzungsermächtigungen in der ThürBO den Gemeinden durchaus Möglichkeiten an die Hand geben, freier als bisher ihre Vorstellungen und Konzepte zum ruhenden Verkehr außerhalb des öffentlichen Straßenraums (sowohl hinsichtlich Kfz als auch hinsichtlich Fahrrädern) im Wege von örtlichen Bauvorschriften unabhängig von einer Bauleitplanung umzusetzen (nach Maßgabe des unter III. Ausgeführten). Dabei ist jedoch zu beachten, dass den Gemeinden dabei nur bauordnungsrechtlich motivierte Regelungen ermöglicht werden können. Letztlich sind sowohl die Instrumente des Bauplanungs- als auch des Bauordnungsrechts in den Blick zu nehmen, die sich insoweit ergänzen.

C. Ergebnis

1. Einer Festsetzung im Bebauungsplan nach § 12 Abs. 6 BauNVO, wonach Stellplätze komplett ausgeschlossen sind, ist grundsätzlich möglich. Landesrechtliche Vorschriften der ThürBO (§ 49 Abs. 1 ThürBO) stehen einer solchen Festsetzung nicht entgegen. Allerdings muss sie im Ergebnis einer Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB gerechtfertigt sein.
2. Die ThürBO ermöglicht den Erlass von Stellplatzsatzungen nur hinsichtlich der Regelungsgegenstände, die von den in ihr enthaltenen Satzungsermächtigungen ausdrücklich erfasst sind. Für weitere Satzungsregelungen zu Stellplätzen enthält sie keine Ermächtigungen. Dies gilt auch für einen Stellplatzschlüssel für Kfz- bzw. Fahrradstellplätze. Insoweit ergibt sich die Zahl der notwendigen Stellplätze direkt aus § 49 Abs. 1 bzw. 5 ThürBO.
3. Durch Einführung einer entsprechenden Satzungsermächtigung in die ThürBO nach dem Vorbild entsprechender Regelungen in der MBO und einigen anderen Landesbauordnungen könnten die Gemeinden in die Lage versetzt werden, die Zahl der Stellplätze freier als bisher festzulegen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass der Landesgesetzgeber die Gemeinden nur zum Erlass von örtlichen Bauvorschriften ermächtigen kann, mit denen bauordnungsrechtliche Ziele verfolgt werden.
4. Ob für eine von der Gemeinde angestrebte positive städtebauliche Entwicklung die Möglichkeiten der Bauleitplanung oder örtliche Bauvorschriften auf Grundlage neu in die ThürBO aufzunehmender Satzungsermächtigungen unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit das geeignete Mittel sind, hängt davon ab, ob die Planung sich auf Gegenstände des Bauplanungsrechts oder des Bauordnungsrechts bezieht.