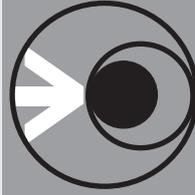


**MÜNCHNER
FORUM** Münchner
Diskussionsforum für
Entwicklungsfragen e.V.



Wohnen
Ohne
Auto

Stellplatzpflicht und
umweltpolitische Steuerung
mit
Dr. jur. Ulrich Smeddinck
und
Prof. Dr. jur. Heinrich Wolff

Fachveranstaltung
16. 1. 2004

Vortrag und Diskussion
Mit Gesetzestexten, Thesen und Zusammenfassung

Vortrag: Stellplatzpflicht und umweltpolitische Steuerung

Zunächst möchte ich Ihnen den Stellenwert des Themas verdeutlichen, kurz eingehen auf den rechtlichen Ursprung und die Veränderung der Stellplatzpflicht. Den eigentlichen Schwerpunkt setze ich auf die Möglichkeit, Höchstmengenbegrenzungen für Stellplätze festzusetzen, und werde danach noch einen Blick auf den Entwurf der Stellplatzregelung in der neuen Bayerische Bauordnung, so wie er vorgesehen ist, werfen. Ich ende mit einem Fazit.

1. Stellenwert des Thema.

Bei der Suche nach geeigneten Instrumenten zur Verkehrssteuerung ist seit geraumer Zeit der Parkraum ins Blickfeld geraten. Er beeinflusst den Umfang des Autoverkehrs, die Stadtstruktur und Flächennutzung sowie die Wahl der Verkehrsmittel. Deshalb haben Verkehrswissenschaftler, wie z.B. Michael Lehmbruck, gefordert, nicht den Parkraumbestand weiter auszuweiten, sondern ihn zu begrenzen und zu verknapfen. Dafür spricht die schon lang zu beobachtende Zunahme der Motorisierung, die anwachsende Verkehrsleistung der einzelnen Kraftfahrzeuge, die Überlastung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur, insbesondere in den Ballungsräumen sowie der gestiegene Stellenwert des Umweltschutzes.

Soll Parkraumbewirtschaftung zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl genutzt werden, ist es erforderlich, auch auf privaten Flächen umzusteuern, also auch privates Bauen ohne Stellplätze zuzulassen. Der Rechtsrahmen für den privaten Stellplatzbau wird maßgeblich geprägt durch die Landesbauordnung. Deren traditionelle Regelungsstruktur lässt aber relativ wenig Möglichkeiten für eine umweltpolitische Steuerung zu. Welche das sind und wie weit sie tragen, das ist das Thema meiner Doktorarbeit.

Hier möchte ich mich auf den Aspekt der Höchstmengenbegrenzung konzentrieren. Das ist ein Ansatz, der dem traditionellen Regelungsmodell am deutlichsten widerspricht, denn es geht dabei darum, dass Stellplätze nicht mehr gebaut werden dürfen. Dagegen wirkt sich die herkömmliche Stellplatzpflicht nicht auf die Zulässigkeit des Stellplatzbaus aus. Mit Höchstmengenbegrenzung kann man Begrenzungen festlegen oder den Stellplatzbau ganz unterbinden.

Einen weiteren Schwerpunkt lege ich in meinem Vortrag auf den Entwurf für die Bayerischen Bauordnung (BayBO).

2. Rechtlicher Ursprung und Veränderung der Stellplatzpflicht

(Eine historische Betrachtung erleichtert den Nichtjuristen das Verständnis.)

Die Anforderung, die die zunehmende Motorisierung des Verkehrs, insbesondere Ende der 20iger und 30iger Jahre, an die Leistungsfähigkeit der Verkehrsstraßen stellte, forderte Reaktionen. Bereits frühzeitig war erkannt worden, Verkehrsgefahren und Lärm lassen sich mit ruhigem Wohnen nur schwer vereinbaren. Anlass für die Normierung einer ersten Stellplatzregelung war die Anregung an die Reichsregierung, nicht nur Vorschriften über die Kraftfahrzeuge selbst zu gestalten, sondern es gab bereits ein Interesse von Kraftfahrzeughaltern, Bauherren von Garagen, Architekten, Herstellern von Garagen und Zubehörteilen sowie von den Baupolizeibehörden an einheitlichen Regelungen über die Gestaltung der Unterkunftsräume und das waren zu dieser Zeit immer auch Garagen. Wesentlicher Regelungsinhalt war eine Anzeigepflicht. Danach hatte derjenige, der Einstellräume oder Anlagen für Kraftfahrzeuge errichten wollte, das der Behörde anzuzeigen. Eine Verpflichtung des Bauherrn bei der Errichtung eines Gebäudes, einen geeigneten Platz zum Abstellen zu schaffen, wurde erstmals durch die Reichsgaragenordnung vom 17. Februar 1939 eingeführt.

Der Sinn und Zweck dieser Regelung war, in einem damals üblichen Gesetzesvorspruch klar formuliert: "Der zunehmende Kraftfahrzeugverkehr macht es erforderlich", so hieß es, "die öffentlichen Verkehrsflächen für den fließenden Verkehr freizuhalten". Eine Belastung durch ruhende Kraftfahrzeuge sollte weitestgehend ausgeschlossen werden. Als Lösung des Problems wurde die ordnungsgemäße Einstellung der Kraftfahrzeuge für längere Zeit außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen propagiert. Kriegsbedingt setzte erst mit der Währungsreform 1948 schnell die zivile Bautätigkeit ein, so dass diese Rechtsregelung auch tatsächlich wirksam werden konnte. Die massenhafte rechtliche Wirkung der

Dr. Ulrich Smeddinck ist Wissenschaftlicher Assistent an der Professur für öffentliches Recht, insbes. Energie- und Umweltrecht, Institut für Umweltstrategien, Fachbereich Umweltwissenschaften, Universität Lüneburg]



Stellplatzpflicht entfaltete sich also erst mit langjähriger Verzögerung in den 50iger Jahren. Die Bundesländer ergänzten daraufhin die Reichsgaragenordnung durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse, die schließlich von den Landesbauordnungen abgelöst wurden.

Diese Entwicklung illustriert eine mitgebrachte Folie. Sie gibt die Regelung der sog. Musterbauordnung von 1960 wieder (siehe Handout) und ist gleichzeitig auch das Modell für die bisherige Bayerische Bauordnung.

Eine Musterbauordnung ist ein Musterentwurf, den die Bundesländer zusammen erarbeiten, um ihre Rechtsetzung zu koordinieren. Bauordnungsrecht, dazu gehört die Stellplatzregelung, ist Länderrecht. Das kann sehr stark differieren. Um das zu koordinieren werden häufig solche Muster entworfen. Die Musterbauordnung ist relativ weit bekannt. Neben einer Definition von Stellplatz und Garagen werden dort folgende Dinge geregelt: die Stellplatzpflicht, die Pflicht zur Stellplatzerrichtung bei wesentlichen und sonstigen Änderungen, die Herstellung von Garagen, die Möglichkeit bei bereits bestehenden Anlagen, Stellplätze nachzufordern, Einflussnahme bei der Errichtung von Stellplätzen auf einem Grundstück, die Verkehrssicherheit, der Nachbartschutz. Es gibt ein Gebot, dass Stellplätze, wenn sie denn nicht auf dem Grundstück selbst errichtet werden, zumindest in nicht allzu weiter Entfernung hergestellt werden. Abs. 11 enthält ein Zweckentfremdungsverbot. Abs. 10 und 12 sind hier nicht relevant. Das ist das Grundmodell, das für die Nachkriegsentwicklung bis weit in die bundesrepublikanische Zeit hinein gültig war.

1981 wurde die Musterbauordnung überarbeitet. Die Stellplatzpflicht wurde neu gestaltet. Die grundsätzliche Pflicht kam in Abs. 1 und die Gemeinden erhielten u.a. die Möglichkeit, durch Satzung für genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebietes, die Herstellung von Stellplätzen und Garagen für bestehende bauliche Anlagen zu verlangen, wenn Gründe des Verkehrs dies erfordern. In der Regelung über die Platzierung der Stellplätze wurde eine Satzungsermächtigung für die Gemeinden aufgenommen. Danach kann für genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets durch Satzung die Herstellung von Stellplätzen und Garagen untersagt oder eingeschränkt werden, wenn und soweit Gründe des Verkehrs oder Festsetzung eines Bebauungsplans dies erfordern und darüber hinaus sichergestellt ist, dass in zumutbarer Entfernung von den Grundstücken, zusätzliche Parkeinrichtungen für die allgemeine Benutzung oder Gemeinschaftsanlagen in ausreichender Zahl und Größe sowie in geeigneter Beschaffenheit zur Verfügung stehen. Also ist eine Reduktion bloß dann möglich, wenn es Ausweichmöglichkeiten gibt. Die aktuelle Fassung der Bayerischen Bauordnung formuliert die entsprechende Regelung dazu in Art. 91 Abs. 1 Nr. 4 etwas anders, aber inhaltlich im wesentlichen gleich.

Außerdem wurde in die Musterbauordnung von 1981 die seit den 50iger Jahren praktizierte Ablösung der Stellplatzpflicht durch Zahlung einer Geldsumme normiert. Die Möglichkeit, die Stellplatzpflicht auf diese alternative Weise zu erfüllen, bezog sich nicht nur auf faktische Hindernisse, d.h. Stellplätze konnten aus irgendwelchen Gründen nicht gebaut werden, sondern schloss auch rechtliche Hindernisse ein, etwa die Beschränkungssatzung, d.h. auch wenn der Stellplatzbau verboten ist, muss eine Ablösung gezahlt werden. Die Verwendung des Geldbetrages wurde für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen in zumutbarer Entfernung festgeschrieben. Diese müssen der öffentlichen Benutzung zur Verfügung stehen.

3. Möglichkeiten der Höchstmengenbeschränkung für Stellplätze

Die Zahl der verfügbaren Parkgelegenheiten in einem Gebiet bestimmt die Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs. Das sagen uns Verkehrswissenschaftler. Deshalb ist es sinnvoll, über Höchstmengenbegrenzungen das Verkehrsgeschehen zu beeinflussen. Mit einer Stellplatzhöchstmengenbegrenzung, die z.B. deutlich unterhalb der Anzahl der Wohneinheiten liegt, kann stärker der Ressourcenknappheit im Hinblick auf Boden- oder Verkehrsflächen und den Belastungen für die Umwelt Rechnung getragen werden. Es wird weniger Fläche versiegelt, es kann kompakter gebaut werden, sodass Verkehrszwänge entfallen, die Baukosten sinken, Wohnruhe und Wohnumfeld verbessern sich oft erheblich.

Die Bayerische Landesbauordnung bietet als Instrument ausdrücklich noch die Einschränkungssatzung in Art. 91 Abs. 1 Nr. 4 an, darüber hinaus räumt die Baunutzungsverordnung in § 12 Abs. 6 die Möglichkeit ein, im Bebauungsplan festzusetzen, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten, Stellplätze oder Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind. Die Baunutzungsverordnung ist insofern bedeutsam, weil es sich dabei um Bundesrecht handelt, also eine Bundesrechtsverordnung, die deutschlandweit gilt und im Bereich des Stellplatzrechts von der Entwicklung auf Landesebene unabhängig ist.

Der Einsatz von Höchstmengenbeschränkungen kommt in zwei Situationen in Betracht: In bestehenden Baugebieten wird die Verkehrskapazität oftmals nicht mehr erweiterbar sein. Dann ist die Beschränkung oder der Ausschluss des Baus von Stellplätzen angebracht, um den ruhenden Verkehr mit der Verkehrsplanung auszutariieren. Die Maßnahme bietet sich aber auch für die Erschließung völlig neuer Baugebiete an. Das Instrument bietet drei Vorteile.



Erster Vorteil: Es würde das ungeordnete "Wuchern" von Stellplatzmengen verhindern, das von Einzelfallveränderungen, wie Neubau, Nutzungsänderungen, einer Vielzahl von einzelnen baulichen Anlagen ausgelöst wird. Die Entwicklung würde in eine übergreifende Konzeption eingebunden.

Hier gibt es eine interessante Parallele zum Umweltrecht. Das Umweltrecht hat über Jahrzehnte hin auch immer bloß auf Einzelfälle geachtet, auf einzelne Genehmigungen für einzelne Industrieunternehmen und erst irgendwann mit fortschreitender Zeit wurde man darauf aufmerksam, dass Einzelakte auch gemeinsame Wirkungen haben, etwa in Gestalt von saurem Regen oder Luftbelastung.

Zweiter Vorteil: Es müssen nicht immer noch weitere Stellplätze gemäß der bauordnungsrechtlichen Pflicht gebaut werden, obwohl die zugehörige Verkehrsinfrastruktur überfordert ist. Straßen können nur eine bestimmte Kapazität von Verkehr aufnehmen. Es ist völlig belanglos, wie viele Stellplätze noch rund herum da sind.

Von Vertretern des Münchner Forums habe ich gehört, dass in München vermehrt Quartiersgaragen gebaut werden. Hier müsste man überprüfen, ob man mit dem Bau solcher kostspieligen Unterstellmöglichkeiten tatsächlich eine Verkehrsentlastung herbeiführen kann.

Dritter Vorteil: Schließlich ist bei Erreichen der verträglichen Höchstgrenzen die Herstellung von Stellplätzen nicht gänzlich ausgeschlossen. Der Bauherr kann, ähnlich wie beim Handel mit Umweltzertifikaten anderen Stellplatzberechtigten seinen Stellplatz oder sein Stellplatzrecht abhandeln. Dafür gibt es ein praktikables Modell. Das möchte ich im weiteren Verlauf hier vorstellen.

Sie ahnen, dass das auch rechtliches Konfliktpotenzial mit sich bringt. Die Durchführung des Modells würde dem Prioritäts- oder Windhundprinzip oder mit dem Volksmund "Wer zuerst kommt, mahlt zuerst" vergleichbar sein. Damit wird das zentrale Konfliktpotenzial deutlich: Die Nutzung des Grundstücks ist gewissermaßen vom Zufall abhängig. Es werden Art. 3 und 14 des Grundgesetzes berührt, also der Gleichheitsgrundsatz und das Eigentumsrecht. Eine eingehende verfassungsrechtliche Prüfung zeigt allerdings auch, dass so ein Modell weder gegen den Eigentumsschutz noch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen würde.

Einschlägige Stellungnahmen betonen, dass die beschränkte Zahl von Stellplätzen nach objektiven Maßstäben festgesetzt werden muss. Nur so würde kein Grundstückseigentümer bevorzugt. Eine unterschiedliche Beschränkung der Dispositionsfreiheit, also der Möglichkeit, einen Stellplatz zu bauen, wird als unsachlich geäußert. Dagegen muss man sagen, für die Sicherung der Leistungsfähigkeit des vorhandenen Straßennetzes ist es unerheblich, ob die Stellplätze nur einem bestimmten Grundstück zugesagt oder nur für bestimmte Grundstücke zugelassen werden.

Dem Gesetzgeber ist im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 GG) eine weitergehende Gestaltungsfreiheit zugestanden. Die Regelung muss im konkreten Fall nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung sein, vielmehr genügt es, wenn sich ein sachlich vertretbarer hinreichender Grund anführen lässt. Dann muss der Differenzierungsgrund geeignet sein, die Ungleichbehandlung in ihrem gesamten Ausmaß zu rechtfertigen, also den Unterschied, dass jemand einen Stellplatz bauen darf, ein anderer nicht. Der eigentliche Zweck der Regelung liegt hier in der Einhaltung der Obergrenze des verträglichen Verkehrsaufkommens, wie es für dieses konkrete Gebiet ermittelt wurde. Die Obergrenze ist Teil der objektiven Festsetzung im Bebauungsplan oder in einer Reduktionssatzung nach Bauordnungsrecht. Die Belastbarkeit ist anhand der zur Verfügung stehenden verkehrswissenschaftli-

chen Methodik ermittelt worden. Zur Zeit, in der ein Bauherr Z seinen Bauantrag stellt, ist durch das Erreichen der vorgesehenen Belastungsgrenze gegenüber der Situation, in der Bauherr A sein Vorhaben realisierte, eine andere Sachlage eingetreten. Nun ist die Stellplatzbeschränkung wirksam geworden durch fortlaufende Bebauung des Gebietes.

Dass dieses Verfahren nicht willkürlich ist, belegen Überlegungen aus der Knappheitsverwaltung. Es lassen sich zwei Gruppen von Verteilungskriterien unterscheiden: Eher wertend kann auf die finanzielle Leistungsfähigkeit, das Bedürfnis des Einzelnen oder die Interessen der Allgemeinheit abgestellt werden. Formaler ausgerichtet sind dagegen Kriterien, wie Kopfgleichheit, Zufallsprinzip, insbesondere durch Losentscheid, oder zeitliches Prioritätsprinzip.

Zwar wird den wertenden Kriterien bei strenger Betrachtung des Sachzusammenhangs ein höheres Maß an Sachgerechtigkeit zugeschrieben und das soll auch gerade dort gelten, wo die Nachfrage einen subjektiv öffentlichen Anspruch auf ein Guthaben und die Knappheit des Gutes bedeutet, dass aus einem Kreis prinzipiell gleichberechtigte Einzelne eben für eine längere Zeit ausgeschlossen bleiben. Individuelle Ansprüche dürfen sich aber gerade dann nicht ohne Weiteres durchsetzen, wenn es um Kapazitätsfestsetzung für Umweltgüter geht. Vielmehr muss hier die Berücksichtigung individueller Interessen zurückgedrängt werden. Auf dieser Basis muss man dann auch über die herkömmliche Baurechtsdogmatik nachdenken, der Frage nach den "notwendigen Stellplätzen", die grundsätzlich von einem erheblichen und berechtigten Interesse des Bürgers ausgeht, sein Kraftfahrzeug auf dem Grundstück oder in der Nähe unterzubringen.



Diese Rechtsmeinung geht von einem veralteten ökologisch indifferenten Bedarfsanspruch aus. Die sich addierenden massenhaften Einzelbelastungen werden nicht berücksichtigt. Diese Position hat auch nicht die Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts für sich. Es kann nicht verlangt werden, dass eine bestimmte Verbindung zwischen Straße und Grundstück besteht. Es gibt keine generelle Regel, dass Grundstücke mit dem Auto erreichbar sein müssen. Ferner behindert diese Rechtsmeinung eine moderne Umweltrechtspolitik, die nach einer Phase des technischen Umweltschutzes an immanente Grenzen gestoßen ist und sich jetzt stärker auf Lebensstile konzentriert und versucht, im Interesse einer nachhaltigen Ressourcenschonung auf Lebensstile Einfluss zu nehmen.

Zu Art. 14 GG der Eigentumsgarantie.

Beim Einsatz von Höchstmengenbegrenzungen für Stellplätze wird bereits der Schutzbereich des Art. 14 GG nicht berührt. Es ist dem Gesetzgeber nicht verwehrt, bestimmte Nutzungsmöglichkeiten aus dem Grundeigentum auszuklammern. In Anbetracht des differenzierten Instrumentariums und der letztlich doch eher untergeordneten Bedeutung von Stellplätzen gegenüber dem eigentlichen Bauvorhaben, ist eine unverhältnismäßige Einschränkung der Eigentumsfreiheit auszuschließen.

Warum habe ich Ihnen dies vorgebracht? Ich wollte Ihnen deutlich machen, dass es alternative Systemlösungen gibt. Das System, das wir vorfinden, könnte auch anders organisiert sein.

4. Einschätzung des Novellierungsentwurfs zur Bayerischen Bauordnung (BayBO)

Der Entwurf zur Novellierung der BayBO, der wiederum der neuesten Musterbauordnung folgt, sieht eine Veränderung der Stellplatzregelung vor. Sie steht zu dem Leitbild der Deregulierung, private Eigenverantwortung soll gestärkt werden. Dazu sollen materiell rechtliche Anforderungen gestrafft und vereinfacht werden. Das wird sich auch an der vorgesehenen Stellplatzregelung ablesen lassen.

Wenn wir das alte und das neue Modell miteinander vergleichen. Das alte Modell (Art. 52) umfasst 12 Absätze, es wird entschlackt in die Art. 51: Platzierung der Stellplätze, Gebot der Erreichbarkeit (Abs. 1), Verwendungszwecke für Ablösung (Abs. 2), Stellplatzpflicht für Fahrräder (Abs. 3), und Art. 91, Abs. 1, Nr. 4, der erweiterten Satzungsermächtigung.

Die wichtigste Botschaft lautet: Die Stellplatzpflicht an sich bleibt grundsätzlich erhalten. Die wesentliche Ausgestaltung erfolgt aber über die Satzungsermächtigung.

Zu verschiedenen vorgesehenen Änderungen möchte ich Stellung nehmen.

a. Abschaffung der Ermächtigung zur Stellplatzreduktionssatzung?

Die Möglichkeit der „Reduktionssatzung“, die nur eine verminderte Zahl von Stellplätzen oder auch gar keine Stellplätze in einem Gebiet zulässt, wird nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Bisher war es Praxis, dass von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht wurde.

Heißt es dann aber auch, dass nach dem Entwurf keine Reduktionssatzung mehr möglich ist? Ich meine nein. Unter Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs und der Erschließung durch den ÖPNV kann sich bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „notwendige Stellplätze“ sehr wohl ergeben, dass Stellplätze im konkreten Fall gar nicht notwendig sind. Das würde z.B. auch bei einem

Stadtgebiet gelten, auf dem ein Projekt „Wohnen ohne Auto“ realisiert werden soll. Denn Stellplätze sind nur dann notwendig, wenn ein Zugangs- und Abgangsverkehr zu erwarten ist. Bei autofreiem Wohnen ist das aber nicht der Fall. Allerdings ist die Formulierung der Satzungsermächtigung in hohem Maße suggestiv. Viele Gemeinden würden nach der Lektüre des Textes wohl kaum auf die Idee kommen, dass ein Verbot von Stellplätzen möglich ist. Ich will ausdrücklich hervorheben, dass die Möglichkeit die Reduktionssatzung nach § 12 Abs. 6 Baunutzungsverordnung (und das ist Bundesrecht) bestehen bleibt. Und danach kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass in Baugebieten, Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Und dass Art. 91 BayBO nicht entgegensteht, im konkreten Fall nicht entgegenstehen muss, das habe ich Ihnen vorher dargelegt.

b. Abschaffung des Zweckentfremdungsverbots?

Vorgesehen ist im Entwurf, dass Art. 52 Abs. 11 BayBO entfällt. Die Regelung enthält das sog. Zweckentfremdungsverbot, das besagte, dass man auf Stellplätzen, die nach der Stellplatzpflicht hergestellt werden, z.B. nicht für Monate einen Kühlschrank stehen lassen durfte.

Muss man aus dem Fehlen des Verbots nun schließen, dass Stellplätze in Zukunft zweckentfremdet werden dürfen? Das ist nicht der Fall. Eine Zweckentfremdung von Stellplätzen würde Sinn und Zweck der Stellplatzregelung entgegenstehen. Stellplätze, die anderweitig, etwa mit Sperrmüll, belegt sind, stehen für den Zu- und Abgangsverkehr nicht zur Verfügung. Sie wurden aber zum Zwecke des Zu- und Abgangverkehrs hergestellt, deshalb dürfen sie auch ohne ein ausdrückliches Verbot in der BayBO nicht zweckentfremdet werden. Gleichwohl könnte der Laie, der den Wortlaut von alter und potenzieller neuer Bauordnung vergleicht, den falschen Eindruck gewinnen,



dass der neue Stellplatz oder die neue Garage ein schöner Abstellraum wären.

c. Ausgestaltungsrecht des Stellplatzrechts durch die Gemeinden

Die Gemeinden sollen laut Entwurf stärker zum Akteur werden. In der Vergangenheit sind einzelne Länder sehr viel weiter gegangen, als es Bayern jetzt beabsichtigt. Berlin und Hessen haben mit der traditionellen Regelungsstruktur der Stellplatzpflicht, wie ich Sie Ihnen am Anfang vorgestellt habe, insgesamt gebrochen.

Die neue Fassung der Bauordnung für Berlin nimmt den Regelungsanspruch der Stellplatzregelung weitestgehend zurück. Eine Herstellungspflicht für Stellplätze gibt es nur noch in Zusammenhang mit der Errichtung öffentlich zugänglicher Gebäude. Hier müssen Parkmöglichkeiten für Schwerbehinderte und Behinderte im Rollstuhl angeboten werden. Zum zentralen Steuerungsmechanismus avancierte die bereits in der Fassung von 1994 enthaltene Ermächtigung zum Erlassen von Rechtsverordnungen, die die Herstellung von Stellplätzen einschränken, aber auch ausschließen kann.

Die hessische Bauordnung stellt ein grundsätzlich neues Regelungssystem dar. Im § 44 (s. Handout) finden sich Regelungen zur Stellplatzpflicht. Die traditionelle Verpflichtung zum Bau notwendiger Stellplätze wurde komplett dezentralisiert. Die Gemeinden selbst legen nun fest, ob und in welchem Umfang Stellplätze und Garagen oder Abstellplätze für Fahrräder errichtet werden müssten, um den Anforderungen des ruhenden Verkehrs gerecht zu werden. Das geschieht unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse. Damit wird der Bezugspunkt neu gesetzt. Die bisherige Regelung macht die Errichtung und bauliche Änderung davon abhängig, dass Stellplätze und Garagen in ausreichender Zahl und Größe sowie in geeigneter Beschaffenheit hergestellt werden. Nunmehr ist auf die Erfordernisse des ruhenden Verkehrs abzustellen. Eine ver-

waltungswissenschaftliche Analyse dieses Modells wäre, dass man die Stellplatzregelung weitgehend den Gemeinden in Form der Satzungsermächtigung überträgt.

Als Vorteile einer Dezentralisierung werden eine ganze Reihe von Punkten genannt. Die Steuerungsmöglichkeiten werden vergrößert, die Steuerungsfähigkeit erhöht. Das Instrumentarium wird flexibilisiert, es wird ermöglicht, Genehmigungsverfahren zu verkürzen. Die Handlungsfreiheit soll größer werden, baurechtliche Anforderungen sollen zurückgenommen werden. Finanziell kann es sich vorteilhaft wegen der niedrigen Baukosten auswirken, wenn es keine Stellplatzpflicht mehr gibt. Gleichzeitig hat der Staat die Möglichkeit, weiter einzugreifen. Mit den Satzungsermächtigungen hat man ein erprobtes Instrumentarium zur Verfügung.

Diesen verwaltungswissenschaftlichen Kriterien kommt das hessische Regelungsmodell besonders nah. Es scheint sich deshalb als Zukunftsmodell zu empfehlen. Die ersten Erfahrungen zur Vollzugspraxis sprechen jedoch eine andere Sprache. Die Gemeinden stehen in einer Standortkonkurrenz und sind dringend an den Einnahmen aus der Ablösung interessiert. Dies animiert dazu, die Stellplatzfrage eher zu hoch als zu niedrig einzuschätzen. Tatsächlich sind in Hessen die Richtwerte für notwendige Stellplätze im Schnitt erhöht worden. Selbst Gemeinden auf dem flachen Land, die keine Parkplatznöte kennen, haben die Richtwerte für den Stellplatzbedarf nicht reduziert. Außerdem ist der Verwaltungsaufwand gestiegen, da das Land für eine einheitliche Anwendung sorgen und entsprechende Regelungen erlassen muss. Das hessische Modell hat demnach die intendierten Erwartungen nicht erfüllt. Unter dem Eindruck dieser neueren Erkenntnisse könnte also eine Modifizierung des traditionellen Regelungsmodells vorzuziehen sein.

5. Fazit

Über die Stellplatzregelung lässt sich die Verkehrsentwicklung beeinflussen. Das wird dann der Fall sein, wenn man die Herstellung von Stellplätzen ganz oder teilweise unterbindet. Der dazu notwendige Erlass von Reduktionssatzungen bleibt auch nach der Novelle der BayBO möglich. Man muss sich aber immer vergegenwärtigen, dass die Stellplatzregelung kein Allheilmittel zur Lösung der Verkehrsprobleme schlechthin ist. Gefragt ist vielmehr eine geschickte Kombination von Instrumenten. In Einzelfällen, in der konkreten Situation vor Ort, kann aber das Verbot von Stellplätzen ein bedeutendes Steuerungspotenzial vermitteln.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Vgl. Smeddinck, Stellplatzpflicht und umweltpolitische Steuerung, Badebaden 1999, S. 183 ff.

Baunutzungsverordnung und Baugesetzbuch

BNO § 12 Stellplätze und Garagen

(1) Stellplätze und Garagen sind in allen Baugebieten zulässig, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 6 nichts anderes ergibt.

(2) In Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sowie Sondergebieten, die der Erholung dienen, sind Stellplätze und Garagen nur für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig.

(3) Unzulässig sind

1. Stellplätze und Garagen für Lastkraftwagen und Kraftomnibusse sowie für Anhänger dieser Kraftfahrzeuge in reinen Wohngebieten,
2. Stellplätze und Garagen für Kraftfahrzeuge mit einem Eigengewicht über 3,5 Tonnen sowie für Anhänger dieser Kraftfahrzeuge in Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten.

(4) Im Bebauungsplan kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Abs. 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, daß in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder Garagen und zugehörige Nebeneinrichtungen (Garagengeschosse) zulässig sind. Eine Festsetzung nach Satz 1 kann auch für Geschosse unterhalb der Geländeoberfläche getroffen werden. Bei Festsetzungen nach den Sätzen 1 und 2 sind Stellplätze und Garagen auf dem Grundstück nur in den festgesetzten Geschossen zulässig, soweit der Bebauungsplan nichts anderes bestimmt.

(5) Im Bebauungsplan kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Abs. 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, daß in Teilen von Geschossen nur Stellplätze und Garagen zulässig sind. Absatz 4 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(6) Im Bebauungsplan kann 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.

(7) Die landesrechtlichen Vorschriften über die Ablösung der Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen sowie die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen außerhalb der im Bebauungsplan festgesetzten Bereiche bleiben bei Festsetzungen nach den Absätzen 4 bis 6 unberührt.

BauGB § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

...
(4) Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

(5) Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

1. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
2. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen Kosten sparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,
3. die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung,
- ...
7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
 - a) die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt,
 - b) die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - c) umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt,
 - d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter,
 - e) die Vermeidung von Emissionen sowie

- der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern,
- f) die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie,
- g) die Darstellungen von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts,
- h) die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung zur Erfüllung von bindenden Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden,
- i) die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den Buchstaben a, c und d,
- ...
9. die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung,
- ...
11. die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung.

Neufassung 23. 9.2004

Gesetzestexte im Internet

Das Bundesministerium der Justiz stellt in einem gemeinsamen Projekt mit der juris GmbH, Saarbrücken, für interessierte Bürgerinnen und Bürger Gesetzestexte im Internet bereit.
<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/index.html>

Alle Landesbauordnungen sind z.B. rasch auffindbar unter
<http://www.bauarchiv.de/neu/baurecht/bauordnung/bauordnung1.htm>

Siehe hierzu auch HBO § 44



Art. 52 Garagen und Stellplätze für Kraftfahrzeuge

(1) Garagen sind ganz oder teilweise umschlossene Räume zum Abstellen von Kraftfahrzeugen. Stellplätze sind Flächen, die dem Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen dienen.

(2) Werden bauliche Anlagen oder andere Anlagen errichtet, bei denen ein Zu- und Abfahrtsverkehr zu erwarten ist, so sind Stellplätze in ausreichender Zahl und Größe und in geeigneter Beschaffenheit herzustellen.

Anzahl und Größe der Stellplätze richten sich nach der Art und Zahl der vorhandenen und zu erwartenden Kraftfahrzeuge der ständigen Benutzer und Besucher der Anlagen.

(3) Bei Änderungen baulicher Anlagen oder ihrer Benutzung sind Stellplätze in solcher Zahl und Größe herzustellen, daß die Stellplätze die durch die Änderung zusätzlich zu erwartenden Kraftfahrzeuge aufnehmen können. Das gilt nicht, wenn sonst die Schaffung oder Erneuerung von Wohnraum auch unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer Ablösung nach Art. 53 erheblich erschwert oder verhindert würde.

(4) Die Stellplätze und Garagen sind auf dem Baugrundstück herzustellen. Die Herstellung ist auf einem geeigneten Grundstück in dessen Nähe zulässig, wenn dessen Benutzung für diesen Zweck gegenüber dem Rechtsträger der Bauaufsichtsbehörde rechtlich gesichert ist.

(5) Stellplätze, Garagen und ihre Nebenanlagen müssen verkehrssicher sein und entsprechend der Gefährlichkeit der Treibstoffe, der Zahl und Art der abzustellenden Kraftfahrzeuge dem Brandschutz genügen. Abfließende Treibstoffe und Schmierstoffe müssen auf unschädliche Weise beseitigt werden. Garagen und ihre Nebenanlagen müssen lüftbar sein.

(6) Stellplätze und Garagen müssen so angeordnet und ausgeführt werden, daß ihre Benutzung die Gesundheit nicht schädigt und das Arbeiten, das Wohnen und die Ruhe in der Umgebung durch Lärm oder Gerüche nicht erheblich stört. Stellplätze müssen eingegrünt werden, wenn es die örtlichen Verhältnisse zulassen.

(7) Stellplätze und Garagen müssen von den öffentlichen Verkehrsflächen aus auf möglichst kurzem Weg verkehrssicher zu erreichen sein.

(8) Für das Abstellen nicht ortsfester Geräte mit Verbrennungsmotoren gelten die Absätze 5 und 6 sinngemäß.

(9) Stellplätze und Garagen dürfen nicht zweckfremd benutzt werden, solange sie zum Abstellen der vorhandenen Kraftfahrzeuge der ständigen Benutzer und Besucher der Anlagen benötigt werden.

(10) Ausstellungs-, Verkaufs-, Werk- und Lagerräume, in denen nur Kraftfahrzeuge mit leeren Kraftstoffbehältern abgestellt werden, gelten nicht als Stellplätze oder Garagen im Sinn dieses Artikels.

Art. 53 Ablösung der Stellplatz- und Garagenbaupflicht

(1) 1 Kann der Bauherr die Stellplätze oder Garagen nicht auf seinem Baugrundstück oder auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe herstellen, so kann er die Verpflichtungen nach Art. 52 auch dadurch erfüllen, daß er der Gemeinde gegenüber die Kosten für die Herstellung der vorgeschriebenen Stellplätze oder Garagen in angemessener Höhe übernimmt.

2 Diese Art der Erfüllung der Verpflichtungen nach Art. 52 kann ganz oder teilweise verlangt werden, wenn oder soweit die Stellplätze oder Garagen nach den Festsetzungen eines Bebauungsplans oder den örtlichen Bauvorschriften auf dem Baugrundstück oder in seiner Nähe nicht errichtet werden dürfen.

3 Die Gemeinde hat die Ablösungsbeträge für die Herstellung von Garagen oder Stellplätzen an geeigneter Stelle oder für den Unterhalt bestehender Garagen und Stellplätze zu verwenden.

4 Im Fall des Ablösungsverlangens nach Satz 2 kann die Gemeinde die Ablösungsbeträge auch für bauliche Maßnahmen zum Ausbau und zur Unterhaltung von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie für Park-leitsysteme verwenden, soweit diese die bessere Ausnutzung von Parkeinrichtungen im Sinn des Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 für die Gebietsteile der Gemeinde gewährleisten, in denen der Bebauungsplan oder die örtliche Bauvorschrift gelten.

(2) Die Verpflichtungen gelten entsprechend, wenn die bauliche Anlage oder die andere Anlage nicht unmittelbar an einer uneingeschränkt befahrbaren Verkehrsfläche liegt.

(3) Es kann Sicherheitsleistung in angemessener Höhe verlangt werden.

Art. 91 Örtliche Bauvorschriften

(1) Die Gemeinden können durch Satzung örtliche Bauvorschriften erlassen ...

3. über die *Gestaltung und Ausstattung* der Gemeinschaftsanlagen, der Kinderspielplätze, der Lagerplätze, der *Stellplätze für Kraftfahrzeuge*, der Stellplätze für bewegliche Abfallbehälter, der Anlagen des Lärmschutzes und der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke, über die Größe von Kinderspielplätzen und die erforderliche *Zahl von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge* sowie über die Ablösebeträge für Kinderspielplätze, Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Garagen,

...
(2) Die Gemeinden können ferner durch Satzung bestimmen, daß

...
2. im Gemeindegebiet oder in Teilen davon für bestehende bauliche Anlagen die Herstellung und Unterhaltung von Kinderspielplätzen nach Art. 8 oder die *Herstellung von Stellplätzen oder Garagen* nach Art. 52, Abs. 4 verlangt werden kann.

3. in Gebieten, in denen es für das Straßen- und Ortsbild oder für den Lärmschutz oder die Luftreinhaltung bedeutsam oder erforderlich ist, auf den nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke *Bäume* nicht beseitigt oder beschädigt werden dürfen, und daß die *Flächen nicht unterbaut* werden dürfen

4. für abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets die *Herstellung von Stellplätzen und Garagen untersagt oder eingeschränkt* ist, wenn und soweit Gründe des Verkehrs, des Städtebaus oder Festsetzungen eines Bebauungsplans es erfordern; *ausgenommen sind Stellplätze und Garagen für Wohnnutzungen, soweit sie die nach Art. 52 erforderliche Zahl nicht überschreiten*. Es muß sichergestellt sein, daß *zusätzliche Parkeinrichtungen* für die allgemeine Benutzung oder Gemeinschaftsanlagen in ausreichender Zahl und Größe zur Verfügung stehen, die entweder in zumutbarer Entfernung von den Baugrundstücken oder am Rand der von der Satzung erfaßten Gebietsteile oder in der Nähe von Haltestellen leistungsfähiger öffentlicher Verkehrsmittel liegen, die durch eigene Verkehrswege oder Verkehrseinrichtungen mit diesen Gebietsteilen verbunden sind,

5. in Gebieten, in denen das aus Gründen der Art. 14 bis 16 erforderlich ist, bestimmte Vorkehrungen zum Schutz vor Einwirkungen im Sinn dieser Bestimmungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffen sind,

6. in der Gemeinde oder für Teile des Gemeindegebiets und für bestimmte Arten von Bauvorhaben *Abstellplätze für Fahrräder* herzustellen und bereitgehalten werden müssen; sie kann dabei auch die erforderliche Größe, die Lage und die Ausstattung dieser Abstellplätze festlegen.

...

Gesetz zur Deregulierung des Bayerischen Bauordnungsrechtes.

Entwurf Stand 22.01.03

Vorteile einer Dezentralisierung der Stellplatzpflicht

Handout von Ulrich Smeddinck

- erhöhte Steuerungsfähigkeit
- mögliche Flexibilisierung des Instrumentariums
- mögliche Verkürzung der Genehmigungsverfahren
- Vergrößerung der Handlungsfreiheit durch Absenkung baurechtlicher Anforderungen
- finanziell vorteilhafte Möglichkeit zur Minderung des Verkehrs (Abschaffung der Stellplatzpflicht)
- mögliche Beibehaltung staatlicher Kontrolle (durch Gesetzmäßigkeitsskontrolle)
- bereitstehender Entscheidungstyp (das Erlaßverfahren für Bebauungspläne), der langjährig erprobt ist

Thesen

nach Michael Lehmbrock

- Die Zahl der Stellplätze ist mitverantwortlich für die umweltschädigenden Auswirkungen des Massenindividualverkehrs
- Da bei sinkendem Angebot an Stellplätzen auch die Nachfrage zurückgeht, kann über den Stellplatzbestand auf die Verkehrsentwicklung eingewirkt werden
- Auch die Gemeinden können über die Gestaltung der Stellplatzpflicht auf den Verkehr Einfluß nehmen
- Die allgemeine Stellplatzpflicht ist aufzuheben, um so den Handlungsspielraum in den Kommunen zu vergrößern
- Aus dem Verursacherprinzip folgt, dass bereits bei Zulassung eines Fahrzeuges ein Stellplatz nachgewiesen werden muß
- Anstelle der Ablösung muß ein anderes Finanzierungsinstrument, beispielsweise eine Bodenversiegelungsabgabe oder Nahverkehrsabgabe, geschaffen werden, die den Gemeinden die Erschließung durch den ÖPNV ermöglicht

formuliert von Christopher Dietz

„Art. 51 Stellplätze, Garagen

(1) Die notwendigen Stellplätze und Garagen (Art. 91 Abs. 1 Nr. 4) sind auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung davon auf einem geeigneten Grundstück herzustellen, dessen Benutzung für diesen Zweck gegenüber dem Rechtsträger der Bauaufsichtsbehörde rechtlich gesichert wird.

(2) Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Ablösung von Stellplätzen zu verwenden für

1. die Herstellung zusätzlicher oder die Instandhaltung, die Instandsetzung oder die Modernisierung bestehender Parkeinrichtungen, 2. sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einschließlich investiver Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs.

(3) Ist nach der Nutzung der baulichen Anlage mit einem erheblichen Zu- oder Abgangsverkehr mit Fahrrädern zu rechnen, sind Abstellmöglichkeiten für Fahrräder in dem erforderlichen Umfang herzustellen.“

„Art. 91 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
aa) Nach den Worten „können durch Satzung“ werden die Worte „**im eigenen Wirkungskreis**“ eingefügt.....

cc) Nrn. 3 bis 5 erhalten folgende Fassung:

„3. die Lage, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Unterhaltung von Kinderspielplätzen (Art. 8 Abs. 2),

4. Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze (Art. 51 Abs. 1), 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 zu erwarten ist (notwendige Stellplätze), einschließlich des Mehrbedarfs bei Änderungen und Nutzungsänderungen der Anlagen sowie die Ablösung der Herstellungspflicht und die Höhe der Ablösungsbeträge, die nach Art der Nutzung und Lage der Anlage unterschiedlich geregelt werden kann,

.....

Bauordnung des Landes Berlin

vom 16. 7. 2001

§ 48 Stellplätze und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder

(1) Bei der Errichtung öffentlich zugänglicher Gebäude sind Stellplätze in ausreichender Zahl für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl anzubieten. Bei der Errichtung baulicher Anlagen und anderer Anlagen, bei denen ein Zu- und Abfahrtsverkehr zu erwarten ist, sind ausreichende Abstellmöglichkeiten für Fahrräder herzustellen. Werden Anlagen nach Satz 1 und 2 geändert oder ändert sich ihre Nutzung, so sind Stellplätze nach Satz 1 und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder in solcher Anzahl und Größe herzustellen, daß sie die infolge der Nutzungsänderung zusätzlich zu erwartenden Fahrzeuge aufnehmen können.

(2) Die Stellplätze nach Absatz 1 Satz 1 können auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung davon auf einem geeigneten Grundstück hergestellt werden, dessen Benutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert ist. Die Abstellmöglichkeiten für Fahrräder sind auf dem Baugrundstück zu schaffen.

(3) Stellplätze müssen so angeordnet werden, daß ihre Benutzung die Gesundheit nicht schädigt und das Arbeiten und Wohnen, die Ruhe und die Erholung in der Umgebung durch Lärm und Luftschadstoffe nicht über das zumutbare Maß hinaus stört. Sie müssen von den öffentlichen Straßen aus auf möglichst kurzem Weg zu erreichen und verkehrssicher sein. Stellplatzflächen sind durch Anpflanzung von Bäumen und Sträuchern gärtnerisch zu gestalten.

(Der Entwurf einer Neufassung vom 2.7. 2004 liegt inzwischen vor)



Diskussion

Moderation : Sven Siebert

Bernward Ferber (WOA):

Sie hatten gesagt, die Reduktion bleibt nach wie vor möglich, wobei uns immer ganz deutlich entgegengehalten worden ist, Reduktion durch Reduktionssatzung gelte nur für Stellplätze, die nicht Wohnungen zugeordnet sind.

Sie sagten, es ist nicht gottgegeben, dass eine Wohnung einen Bedarf nach einem Stellplatz verursacht (Beispiel Sozialwohnungen, und faktisch hat „Wohnen ohne Auto“ gar keinen Bedarf). Wie hoch ist jedoch der Stellplatzbedarf, wenn er durch keine bauliche Anlage verursacht ist? Ist eine Satzung möglich, die sagt, der Bedarf ist zwar da, aber wir drücken ihn per Satzung? Man muss bei diesen rechtlichen Modellen unterscheiden, habe ich das falsch verstanden?

Dr. Ulrich Smeddinck:

Reduktionssatzung bleibt meiner Meinung auch rechtlich zulässig, wenn die BayBO, wie vorgelegt, novelliert wird. Wie das dann ausgestaltet wird und was für Bedarfe angenommen bzw. festgesetzt werden, sei es für Wohnungsbau, sei es für sonstige unternehmerische Nutzungen, ist die Frage der politischen Hoheitsträger vor Ort.

Für beide Bereiche ist das je nach Bauordnung grundsätzlich möglich.

Prof. Heinrich Wolff (LMU München):

Nach Artikel 91 Absatz 2 Nr. 4 BayBO ist bei der gegenwärtigen Reduktionsmöglichkeit, diese darauf beschränkt, dass *nicht* die notwendigen Stellplätze von 52 betroffen sind, d.h. dass, was Ihnen immer entgegengehalten wird, entspricht der gegenwärtigen Baurechtssituation bei einer normalen Interpretation des Normtextes. Und diese Lage soll nicht zugunsten einer weitergehenden Reduktionsmöglichkeit verändert werden. Das kann man sicher sagen.

Ob überhaupt noch eine Reduktionsmöglichkeit besteht, darüber kann man streiten, aber die gegenwärtige Rechtslage lässt nur zu, die „nicht notwendigen Stellplätze“ zu verbieten, und diese Möglichkeit soll nicht erweitert, sondern eher eingeschränkt werden. Das heißt, die Information, die Sie haben, entspricht der Rechtslage.

Bernward Ferber:

Sprechen Sie jetzt nur von Stellplätzen, die sich auf Wohnungen beziehen?

Prof. Heinrich Wolff:

Ja, nach Art. 52 BayBO können diese bei der gegenwärtigen Stellplatzpflicht, soweit sie notwendig sind, nicht untersagt werden nach Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 BayBO. Das ist inzwischen auch der Wortlaut des Normtextes. Es ist leider so.

Bernward Ferber:

Reduktionssatzungen sind ja bisher immer nur gemacht worden für Stellplätze, die zu gewerblichen Anlagen gehören.

Prof. Heinrich Wolff:

Die Differenzierung Wohnung und gewerbliche Anlagen würde man nicht unbedingt so vornehmen, wie sie jetzt gemacht worden ist, sondern der Gesetzestext geht davon aus, ob Stellplätze nach Art. 52 BayBO notwendig sind oder nicht. Die Anzahl der notwendigen Stellplätze hängt von der Nutzung des Gebäudes ab, das vorgesehen ist. Das heißt, eine Reduktion bei gewerblichen Gebäuden, also ein Verbot von jeder Art von Stellplätzen bei gewerblichen Räumen, würde man mit Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 BayBO auch nur mit Schwierigkeiten in Übereinkunft bringen. Der Normtext ist relativ eindeutig. Er knüpft an die Pflicht von Art. 52 BayBO an, nicht an die Tatsache, ob das Gebäude gewerblich oder privat genutzt wird. Die Anzahl der Stellplätze kann davon abhängen, ob die Nutzung gewerblich oder privat ist. Aber Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 BayBO sagt ganz klar, die Stellplätze, die nach Art. 52 BayBO notwendig sind, können *nicht* durch eine Satzung verboten werden.

Sven Siebert:

Im Text heißt es also „für jede bauliche Anlage“. Ganz egal was, es gibt ja Umnutzung usw.

Jens Mühlhaus (Stadtrat):

Wer definiert denn, was *notwendig* ist? Bei einem Wohngebäude, das ist bisher gesagt worden, ist es notwendig. Da gilt ein Stellplatzschlüssel von eins. Wenn wir aber sagen, bei „Wohnen ohne Auto, ist es *nicht notwendig*, dann ist die Sache ja in „Gefechtslage“. Wie interpretiert es das Gesetz, was überhaupt notwendig ist?

Christopher Dietz (WOA):

Könnte man diese Möglichkeit, dass man nach dem neuen Entwurf auch bei Wohnnutzung eine Reduktionssatzung rechtfertigen kann, nicht daraus schließen, dass die bisherige Vorschrift über die Beschränkungssatzung total aufgehoben wird? In Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 BayBO, der jetzt noch gilt, heißt es, dass „für abgegrenzte Teile des Gemeindegebietes die Herstellung von Stellplätzen untersagt oder eingeschränkt ist, wenn und soweit Gründe des Verkehrs, des Städtebaus es erfordern“. Und weiter im folgenden Halbsatz: „Ausgenommen sind Stellplätze und Garagen für Wohnnutzungen...“. Das heißt, bei Wohnnutzungen ist gerade eine Beschränkung oder Untersagung nach geltendem Recht *nicht* möglich. Das wird aber nach dem neuen Recht entfallen. In dem neuen Art. 91 Abs. 1 Nr. 4 BayBO werden die Gemeinden im eigenen Wirkungskreis ermächtigt, die Zahl der Stellplätze zu bestimmen, und die Unterscheidung zwischen Wohnen und Gewerbe, d.h. die Schlechterstellung von Wohnnutzung, entfällt. Kann man dann sagen, dass die Kommune nach eigenem Ermessen diesen Bedarf und die Notwendigkeit bestimmen kann?

Sven Siebert:

Diese Frage geht zuerst an Herrn Smeddinck – was gibt das Gesetz her?

Dr. Ulrich Smeddinck:

Es ist immer die Frage, wie der unterschiedliche Rechtsbegriff „notwendige Stellplätze“ ausgefüllt wird. Wenn es jetzt in der Hoheit der Kommunen liegt, festzulegen, welche Stellplätze notwendig sind, dann geht es um die Frage, ob Reduktionssatzungen möglich sind und ob unterschiedliche Bedarfe formuliert werden. In



Diskussion

bestimmten Verhältnissen ist bei Wohnnutzung ein Bedarf für so und so viele Stellplätze notwendig, und für gewerbliche Nutzung sind so und so viele Stellplätze notwendig, aber dann wäre es wünschenswert, dass eine solche Satzung auch ein Baugebiet "Autofreies Wohnen" mit bestimmten Kriterien vorsieht, wo dann keine Stellplätze notwendig wären, weil sie aus Gründen des Verkehrs nicht notwendig sind. Da wollte ich Ihnen in meiner Rechtsmeinung "goldene Brücken" bauen und deutlich machen, dass der Gesetzestext diese Interpretation zumindest noch erlaubt.

Leopold Thun (Rechtsanwalt):

Sie hatten die Höchstmengenbegrenzung angesprochen, gibt es dazu konkrete Beispiele? Ist sie irgendwo in Deutschland in einer Landesbauordnung ermöglicht? Ist sie irgendwo in einem konkreten Fall umgesetzt?

Dr. Ulrich Smeddinck:

Ja, die Ermächtigung ist in sehr vielen Bauordnungen enthalten. Ich weiß aber bloß, dass es relativ wenig angewendet wurde. Es wurde aber auch angewandt.

Prof. Heinrich Wolff:

Sehr schön, dass Ihr Vortrag eine klare Position hatte. Ich würde gern gewisse Vorbehalte anmelden.

Zu der Frage, ob nach der Novellierung der BayBO immer noch eine Reduktionssatzung möglich wäre. Sie sagten ja, sie wäre möglich. Da bin ich mir aus Gründen der Gesetzgebungsmotive nicht so sicher. Es ließe sich einigies dafür anführen, dass der Gesetzgeber, wenn er Art. 91 Abs. 2 Nr. 4 BayBO streicht, damit die Reduktionsmöglichkeit insgesamt streichen will. Das lässt sich aus den Motiven belegen. Man kann allerdings auch anderer Meinung sein.

Das zweite Argument, das Sie anführten, findet sich im Kern Ihres Vortrags. Sie sagen, man darf die Stellplatzpflicht kontingentieren, und wenn das Kontingent für ein Gebiet erschöpft ist, hat der Nachkommende Pech. Das ist eine revolutionäre These, an der man sich wirklich reiben kann. Ich würde sie nicht unterschreiben, und will dafür zwei Argumente anführen. Erstens sagten Sie, man

hätte gemäß Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Anspruch auf Zugang mit einem Auto zu seinem Grundstück. Das spräche also in Ihrem Sinne. Das halte ich für ein bisschen beschönigt. Das Bundesverwaltungsgericht sagt in der Tat, dass man nicht in *jedem* Fall einen Anspruch hat, mit dem Auto aufs Grundstück zu fahren, sagt aber, im Prinzip hat man es, doch es gibt Ausnahmen, in denen man es nicht hat. Der entschiedene Fall war eine historische Altstadt, in der eine Fußgängerzone eingeführt wurde, und da konnten die Anwohner nicht jederzeit mit ihrem Auto durchfahren. Dies so zu interpretieren, dass man aus verkehrspolitischen Gründen bei Situationen, in denen es städtebaulich ohne weiteres möglich ist, aufs Grundstück zu fahren, den Stellplatz verbieten kann, halte ich zumindest für eine verkürzte Begründung.

Der zweite Fall: Sie brauchen, um ein Stellplatzverbot durchzusetzen, gleichgültig auf welches Grundrecht Sie sich berufen wollen, ob auf Artikel 2 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG einen Gemeinwohlgrund. Das ist bei Ihnen die verkehrspolitische Steuerung. Das geht aber nur, sofern Sie diese von Ihnen angestrebte verkehrspolitische Steuerung wirklich auf diese Weise sinnvoll erreichen können. Was aber erreichen Sie denn dadurch, dass Sie die Stellplätze verbieten? Sie erreichen erstens dadurch, dass sich die Leute einen Stellplatz auf der Straße suchen. Das muss man nicht vorteilhaft sehen. Und zweitens, wenn Sie die Stellplätze auf dem Grundstück verbieten, reduzieren Sie damit den Verkehr in dem Viertel nur minimal, weil es ja Durchgangsverkehr etc. gibt. Sie müssten also darlegen, warum Ihr verkehrspolitisches Ziel, zum Beispiel durch Höchstbegrenzung der Straße, durch Maximalbelastungen, durch Nutzungszeiten, durch Nutzungsbeschränkungen hinsichtlich der Verkehrsarten, nicht *in gleicher Weise*, und für den Eigentümer *in milderer Weise* erreicht werden kann. Und da sehe ich ein großes Problem.

Dr. Ulrich Smeddinck:

Herr Prof. Wolff hat zu Recht erkannt, dass ich natürlich eine provozierende Position vorgetragen habe und das auch das wollte. Genauso wie ein Gesetzestext suggestiv sein kann, sind auch Rechtspositionen suggestiv. Das ist auch eine Qualität, finde ich. Wenn man eine Rechtsmeinung untermauern will, muss man versuchen, passende Argumente dafür zu finden und die einzusetzen. Das habe ich getan.

Wenn Sie sagen, ich muss auch einen entsprechenden Gemeinwohlgrund beibringen, um Reduktionssatzung rechtfertigen zu können, dann ist mein Gemeinwohlgrund zum einen die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die in bestimmten Fällen nicht dadurch erreicht werden kann, dass weitere Stellplätze hergestellt werden, wenn es zu neuen baulichen Anlagen kommt. Es kann einfach so sein, dass eine konkrete Situation vor Ort so ist, dass weitere Stellplätze keinen Zuwachs an Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs bringen, und dann kann es begründet sein, dass keine weiteren Stellplätze gebaut werden dürfen. Meine Grundidee ist nicht, dass es sich um solche Fälle handelt, bei denen der bestehende Kraftfahrzeugbestand auf die öffentlichen Verkehrsflächen abgedrängt wird. Sondern es geht um Fälle, wo Bau- oder Wohnprojekte realisiert sind, bei denen es entsprechende Bindungen der Bewohner gibt, dass sie keine Autos haben bzw. haben werden. Das sind sicherlich extreme Einzelfälle, aber gleichwohl kein Grund, das nicht rechtlich zu beleuchten und vorzustellen. Dass es möglicherweise andere alternative Maßnahmen gibt, um Einfluss auf den Verkehr zu nehmen, das muss man dann in den konkreten Einzelfällen prüfen.

Prof. Heinrich Wolff:

Damit bin ich nicht zufrieden. Die Frage, ob ich eine Pflicht habe, Stellplätze aufzustellen, ist von der Frage, ob ich sie verbieten darf, meilenweit entfernt. Ich habe gesagt, die Begründung für ein Verbot reicht nicht aus und Sie antworten mir, dass Sie Projekte wie „Wohnen ohne Auto“ ermöglichen wollen. Das ist keine Antwort auf meine Frage. Ein Verbot



Diskussion

der Stellplätze allein aus verkehrspolitischen Gründen ist grundrechtlich nicht so einfach zu rechtfertigen, wie es bisher dargestellt ist.

Christopher Dietz:

Man könnte doch das erforderliche Gemeinwohlargument aus dem Artikel 20a Grundgesetz herleiten, der immerhin den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen fordert und die staatliche Gewalt dazu verpflichtet. Diese ist im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, natürlich unter Abwägung der Grundrechte, verpflichtet, die ganze staatliche Gewalt dieses Staatsziel umzusetzen.

Prof. Heinrich Wolff:

Jetzt kommen wir der Sache schon näher. Das heißt, wir wollen die Umwelt schützen, indem wir weniger Autos haben. Schön. Damit können Sie die Zulassungsbeschränkung von Autos haben. Aber dafür das Instrument des Stellplatzverbotes herbeizuführen, ist ein verhältnismäßig ungeeignetes Instrumentarium. Dann verbieten Sie eine gewisse Anzahl von Autos. Das ist sehr mittelbar. Da würde ich ohne weiteres als Prozessvertreter einen effektiveren Grund für weniger in das Grundrecht einschneidend finden.

Christopher Dietz:

Eine andere Möglichkeit: Man hebt die bauordnungsrechtliche Stellplatzpflicht total auf, nimmt sie insgesamt aus dem Baurecht heraus, und verändert den Adressaten der Stellplatzpflicht, indem man in § 1 Straßenverkehrsgesetz die Verpflichtung aufnimmt, eine Zulassung eines Kraftfahrzeuges nur dann zu erteilen, wenn der Halter einen Stellplatz am Wohnsitz oder in der Nähe des Wohnsitzes nachweist. Wäre das möglich?

Prof. Heinrich Wolff:

Das ist eine ganz andere Diskussion. Jetzt sind wir nicht mehr bei der Frage, ob ein Stellplatzverbot möglich ist, sondern ob es möglich ist, die Stellplatzpflicht aufzuheben und andere Möglichkeiten der Steuerung. Ich warne nur vor der These "Verbieten wir doch einfach die Stellplätze, der Rest ergibt sich von selbst". Da würde jeder hier widersprechen. Es

ist eine tolle Idee, nur grundrechtlich nicht unproblematisch.

Es gibt keine grundrechtliche Pflicht, die Stellplatzpflicht in die Bauordnung aufzunehmen. Der Gesetzgeber kann selbstverständlich die Stellplatzpflicht rausnehmen, wenn er stattdessen den Sinn auf andere Weise fasst. Da bin ich sicher, dass es Möglichkeiten gibt. Aber das ist eine neue Diskussion, die wirklich grundrechtlich sehr viel einfacher zu führen ist.

Sven Siebert:

Das Thema ist im Moment Utopie, beschränken wir uns deswegen auf die herrschende Baurechtsform und die Novellierung. Frage an Stadtrat Jens Mühlhaus, welche Gedanken sich der Münchner Stadtrat zur anstehenden Novellierung gemacht hat, beziehungsweise wer denn eigentlich den Stellplatzschlüssel definiert?

Jens Mühlhaus:

Das hat das Planungsreferat sehr eindringlich in einer Vorlage getan, die wir im Stadtrat in dieser Woche behandelt haben. Es wurde vertagt, weil der Stadtrat sich damit wegen der Kompliziertheit des Themas noch nicht beschäftigt hatte.

Ich hatte aber zwei Dinge herausgelesen, die ich heute auch vertiefen möchte. Das eine ist das Thema Stellplatzablöse. Soweit ich weiß, wird die Stellplatzablösepflicht neu gefasst. Das hätte ich ganz gern noch mal interpretiert und ein bisschen beleuchtet. Eigentlich ist es ja unsinnig, wenn jemand keine Stellplätze baut, das auch noch mit einer Geldstrafe zu belegen. Auf der anderen Seite fehlt der Gemeinde, beispielsweise der Stadt München, soweit ich das im Kopf habe, ein Einnahmeanteil von 20 Millionen Euro pro Jahr, der in den öffentlichen Verkehr gesteckt wird. Wenn das wegfällt, was machen wir dann? Wie bauen wir denn dann öffentlichen Verkehr aus? Das ist eine Frage, die mich noch mal interessieren würde. Kann man das denn nicht auch mit dem privaten Bauen bzw. dem privaten Wohnen verknüpfen? Was ändert sich da durch die Novellierung? Soweit ich es verstanden habe, hat die Gemeinde jetzt die Möglichkeit, selber größere Vorgaben zu machen. Was bedeutet das für ein

Neubaugebiet zum Beispiel?

Und weiter entfällt in Art. 91 BayBO wohl diese Unterscheidung zwischen Gewerbe und Privatem. Bisher war immer nur die Rede von einer Beschränkung des Stellplatzbaus. Wie wäre es denn, wenn wir es lassen, wie es ist? Muss ich dann den Stellplatz bauen? Für „Wohnen ohne Auto, könnte es ja durchaus interessant sein, zu sagen, im Satzungsgebiet haben wir schon den Stellplatzschlüssel, es muss theoretisch einer gebaut werden, aber ich brauche keinen. Wie schaut es denn damit aus? Also nicht das Drücken von oben: „Du darfst nicht bauen!“, sondern wenn es heißt, „Ich will aber gar nicht bauen!“. Das ist ja eine andere Herangehensweise. Es muss vielleicht gar nicht ein ganzes Wohngebiet zu „Wohnen ohne Auto, deklariert werden, sondern ich, als einzelner Käufer einer Wohnung oder einzelner Bauherr will keinen Stellplatz bauen. Wie schaut es denn damit aus?

Dr. Ulrich Smeddink:

An der Ablösungspflicht stören sich viele Nichtjuristen. Sie ist einfach unmittelbar verknüpft mit der Stellplatzpflicht, die als Grundsatz besteht. Wenn sie nicht eingelöst werden kann, dann muss es ein Surrogat geben, das ist die Ablösung. Sie kennen das von anderen Bereichen, z. B. im Bereich Wehrpflicht und Zivildienst. Das ist ganz ähnlich. Den Wehr- bzw. Zivildienst kann man jetzt auch nicht abschaffen, weil man die Zivildienstleistenden braucht. Das ist eine rechtliche Konstruktion, die grundsätzlich nicht zu beanstanden ist.

Sie fragten weiter, ob beim Bestehen der Stellplatzpflicht die Möglichkeit besteht, auf den Bau von einem Stellplatz zu verzichten. Das wäre möglich, zum Beispiel bei der Lage in Berlin, wo es keine generelle Stellplatzpflicht mehr gibt. Dort ist es dem Bauherrn überlassen, wie viele Stellplätze er baut, es sei denn, es gibt Modifikationen durch Auflagen oder Satzungen. Aber, wenn grundsätzlich die Stellplatzpflicht besteht, dann muss auch gebaut werden. Ob es im konkreten Einzelfall eine Duldungsmöglichkeit gibt, ob eine Verwaltung sich auf so eine Praxis einlässt, vermag ich nicht zu beurteilen. Ich glaube es nicht.



Diskussion

Prof. Heinrich Wolff:

Erstens, die Ablösungspflicht als Sonderabgabe soll nach der Novellierung reduziert werden, das heißt, die Einnahmen gehen zurück. Das ist sicher, weil die Gründe, weswegen Sie eine Ablösung verlangen können, von Gesetz wegen reduziert werden.

Jens Mühlhaus:

Es ist drastisch, soweit ich es im Kopf habe!

Prof. Heinrich Wolff:

Nach dem Normtext würde ich sagen, ist es nicht drastisch, sondern betrifft nur die Reduktionssatzung. Der zweite Gedanke ist: Beim gegenwärtigem Recht war es vereinfacht so: Eigentlich Stellplatz - nur wenn es nicht geht, Ablösung. Nach dem neuen Recht soll gelten: Stellplatz oder Ablösung, und das soll gleich die Gemeinde durch die Satzung entscheiden. Es wird also jetzt sehr viel stärker in die Autonomie der Gemeinde gestellt werden. Auch die Frage, ob sie überhaupt einen Stellplatz will.

Bei der gegenwärtigen Rechtslage ist es im Prinzip so: Wenn Sie einen Stellplatz brauchen, müssen Sie ihn auch errichten. Wenn Sie nicht errichten, hat die Bauaufsichtsbehörde gegen Sie im Bauordnungsrecht die Möglichkeiten einzuschreiten. Das liegt in der Regel im Ermessen: Sie muss es also nicht, wenn Sie es nicht machen. Aber Sie sind als Bauwilliger in einer schlechten Position, wenn Sie keinen errichten wollen, denn Sie müssen im Prinzip einen errichten. Sie können ablösen, und es gibt die Ausnahmen, die Möglichkeit nach Artikel 70 Bauordnung, eine Ausnahme zu erteilen. Da sagt aber die gesamte Kommentarliteratur, dass Ausnahmemöglichkeiten auf ganz wenige Fälle beschränkt sind. Sie haben im Moment also ganz schlechte Karten, wenn Sie ihn nicht bauen und auch nicht bezahlen wollen. Das verbessert sich, weil es in Zukunft ganz in die Autonomie der Kommune gelegt wird, also Sie als Gemeinderat sind dann hier in dem Kreis der Buhmann, wenn es Ihnen nicht gelingt.

Sven Siebert:

Wer entscheidet eigentlich über diesen Stellplatzschlüssel? Auch der Gemeinderat?

Christopher Dietz:

Ich will doch noch eine kleine Lanze brechen für den Vorschlag der Höchstmengenbegrenzungen in einer Bausatzung, wie ihn Herr Dr. Smeddinck vorgeschlagen hat. In dem neuen Artikel 91 BayBO wird es heißen, "die Gemeinden können durch Satzung, und zwar im eigenen Wirkungskreis, örtliche Bauvorschriften erlassen", und zwar "die Zahl, Größe, Beschaffenheit der Stellplätze, unter Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs, der Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs und der Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs für Anlagen erforderlich sind, bei denen ein Zufahrts- und Abfahrtsverkehr zu erwarten sind (Notwendige Stellplätze)". Also, sie können die Zahl der Stellplätze "im eigenen Wirkungskreis" bestimmen, d.h. im eigenen Ermessen. Sie sind also von fachaufsichtlichen Weisungen unabhängig. Es kann nur eine Rechtsprüfung erfolgen.

Meiner Ansicht nach muss man, wenn man von der Normenhierarchie herkommt, den Artikel 20a Grundgesetz hier berücksichtigen, an den auch die Kommunen gebunden sind. Dadurch, dass Artikel 20a GG auch die Gemeinden verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, können sie sagen, je nachdem, ob Innenstadtlage, gute Erschließung des öffentlichen Personennahverkehrs, kleine Grundstücksgrößen, hohe Grundstückspreise, und damit also unverhältnismäßig hohe Baukosten für Tiefgaragen und so weiter, setzen wir bei autofreien Projekten den Stellplatzschlüssel auf 0,2, und in Außenbereichen setzen wir den Stellplatzschlüssel höher. Bei den Höchstmengenbegrenzungen sollte nach Art von Projekt und Lage etc. abgewogen, und nicht nach dem Prioritätsprinzip vorgegangen werden. Das halte ich grundrechtlich nicht für in Ordnung, weil es m. E.. unverhältnismäßig ist. Der eine, der früher dran ist, hat Glück und der andere, der später dran ist, hat dann Pech gehabt. Derjenige, der in der Innen-

stadt ist, hat ja auch die besseren Möglichkeiten mit dem ÖPNV, mit dem Fahrrad, zu Fuß und so weiter, und der, der weiter draußen ist, der ist natürlich erheblich schlechter dran, da kann man nicht so einfach sagen: "Du darfst jetzt da keinen Stellplatz bauen!"

Unbekannter Fragesteller:

Eine Frage nicht direkt zu diesem Themenkreis, sondern mehr in Richtung Entwicklung des Projektes 'Wohnen ohne Auto'. Mich würde die Ansicht von Ihnen, Hr. Prof. Wolff, interessieren. Glauben Sie, dass sich durch die Novellierung der Bayerischen Bauordnung eine bessere Möglichkeit ergibt, dieses Projekt im Hinblick auf die Stellplätze zu fördern? Wenn ich es richtig deute, dann bietet die neue Bauordnung im Gegensatz zur alten, wenn man in beiden Artikeln, also in Art. 51 und 91 BayBO, jeweils das Wort 'notwendig' findet, ausdrücklich die Möglichkeit, dass die Gemeinde die 'notwendige' Zahl definiert. Sie ist wohl nicht mehr gebunden an diese Richtlinien, die von der bayerischen Staatsregierung anno dazumal vorgegeben wurden.

Und demzufolge ist für mich die Frage der Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs usw.. Das kann aber vielleicht von der Gemeinde unterschiedlich beurteilt werden, je nach Gemeinde. Kann man dann auch zu dem Urteil kommen: Wenn es ein Projekt 'Wohnen ohne Auto' gibt, dass sich jetzt die Situation verändert und man es jetzt eher ermöglichen kann, einen niedrigeren Stellplatzschlüssel anzusetzen?

Prof. Heinrich Wolff:

Ja, es ist sicher eine ganz wesentliche Verbesserung für solche Projekte. Weil "nur" die Gemeinde unterstützen muss und nur im Wesen durch eine Satzung. Vorher hätten Sie das Landesrecht ändern müssen, jetzt brauchen Sie ein Ortsrecht. Das ist eine ganz, ganz wesentliche Verbesserung und es ist sinnvoll, weil die Gemeinde vor Ort flexibel reagieren kann, an welchen Stellen sie Stellplätze braucht, an welchen nicht.

Vielleicht darf ich auf Herrn Dietz noch antworten. Ich fürchte, dass Ihnen ein VGH nicht unbedingt fol-



Diskussion

gen würde, und zwar aus folgenden Gründen. Der Art. 91 BayBO bezieht sich auf die Pflicht der ‚notwendigen Stellplätze‘. Die können Sie auf Null reduzieren, das heißt, Sie haben keine Pflicht, einen Stellplatz zu reduzieren. Daraus folgt aber noch nicht, dass Sie es nicht *dürfen*, sondern das richtet sich nach § 12 Baunutzungsverordnung und da steht nicht Null drin. Das ist relativ eindeutig.

Abschließend darf ich noch die offene Frage beantworten: Wer bestimmt den Stellplatz-schlüssel? Nach gegenwärtigem Recht bestimmt ihn entweder die Gemeinde, durch eine Satzung. Wenn sie es nicht tut, ist es normale Gesetzeskonkretisierung. Dann dürfen die innerstaatlichen Organe eine Konkretisierung selbst vornehmen, bestimmen Recht und Außenrechtssatz. Aber das letzte Wort haben bei einer fehlenden Satzung der Gemeinde die Richter.

Bernward Ferber:

Sie haben gesagt, dass man eine Kombination von verschiedenen Instrumenten braucht. Ich denke, dass ist bei allen Reformversuchen so. Hier haben wir es mit verschiedenen Wirkungsorganismen zu tun. Deshalb bewegt sich gar nichts. Das ist mein Eindruck, seitdem ich mich mit dem Thema beschäftige. Ich denke, es gibt immer diese zwei Dinge. Einmal, was verordne ich, was schreibe ich vor, und auf der anderen Seite, was habe ich für Anreize, sprich, wie ist es mit dem Thema Kosten, Kostenwahrheit, oder auch mit geldwerten Vorteilen, die nicht unbedingt als Kosten erscheinen.

Zu dem Thema, ob man den Stellplatzbau verbieten soll: Ich könnte mir vorstellen, dass man ihn in den Bestandsgebieten verbietet und sagt, wir gehen von den vorhandenen Stellplätzen aus, frieren die quasi ein. Dann denke ich, hätte man nicht dieses Akzeptanzproblem, das sonst m. E. sehr leicht auftreten kann. Wir haben diese Stadtteile aus den zwanziger, dreißiger Jahren. Wenn hier ein Haus abgerissen und stattdessen ein neues gebaut wird, entsteht plötzlich ein Vielfaches der Stellplätze, die bisher da waren. Da wäre ein Einfrieren vermutlich auch rechtlich machbar, und würde vor allem auf Akzeptanz stoßen.

Ich frage mich generell, warum denkt man erst darüber nach, es zu verbieten? Das ist m. E. der zweite Schritt. Der erste Schritt wäre, die ganzen Vergünstigungen wegzunehmen, die bisher bestehen. Beispiel: Die Baunutzungsverordnung erlaubt in Bebauungsplänen eine Versiegelung bis zu 80 % des Grundstückes, also eine Grundflächenzahl von 0,8, und zum Teil unter bestimmten leicht zu erfüllenden Voraussetzungen in allgemeinen Wohngebieten für Stellplätze und Tiefgaragen sogar noch mehr, während sie für die gesamte Wohnnutzung nur 0,4 erlaubt. Das heißt, hier wird ein Maß der baulichen Nutzung für diese spezielle Nutzungsart Stellplätze quasi geschenkt, die sich eigentlich nicht rechtfertigen lässt. Dasselbe bei der Geschossflächenzahl: Darin gehen die Tiefgaragen gar nicht ein. Das heißt zum Beispiel für ein Projekt ‚Wohnen ohne Auto‘, ich verschenke oder verzichte auf dieses eigentlich geschenkte Baurecht, wenn ich die Tiefgaragen nicht baue. Ich kann nichts anderes dafür machen, z.B. einen Gemeinschaftsraum oder eine Sauna einbauen, obwohl das eigentlich dem Grundgedanken der Bauleitplanung widerspricht. Die will ja die bauliche Nutzung begrenzen, um ein friedliches Zusammenleben der Nachbarn zu gewährleisten etc. Gerade von den Tiefgaragen geht bekanntlich die größte Belastung aus, weil sie an sieben Tage in der Woche, 24 Stunden am Tag, genutzt wird. Ich habe also dort jederzeit Verkehr, und die Belastung bezieht sich nicht nur auf die eigentliche Anlage, sondern auf das ganze Gebiet. Eine andere Nutzung würde die Umwelt viel weniger belasten, aber sie ist nicht zulässig.

Ein anderer Punkt: Die LH München verkauft gerade bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sehr oft Grundstücke. Dort kann sie über den Preis, also über den privatvertraglichen Bereich, sehr viel gestalten und das tut sie auch. Es gibt das Konzept der sozialverträglichen Bodennutzung, auf das München stolz ist. Man könnte m. E. das gleiche Instrumentarium anwenden, um auch ökologische Gesichtspunkte bei dem

Bieterverfahren zu berücksichtigen. Aber in der Richtung hat noch niemand gedacht.

Jens Mühlhaus:

In vielen verschiedenen Papieren oder Widersprüchen /Anregungen haben wir das immer wieder angesprochen, aber es ist nichts „gelandet“. Man könnte erstens sagen, ein Bieter muss heutzutage ein Nutzungskonzept für sein Projekt vorlegen. Teil dieses Nutzungskonzeptes könnte sein, einen günstigen „Modal Split“ zu haben oder Verkehr zu vermeiden. Das nächste: Man könnte beim Preis was drehen. Man könnte sagen: „Jemand, der auf Grund seines Nutzungskonzeptes weniger Verkehr erzeugt, was wissenschaftlich belegbar oder glaubhaft zu machen ist, der kriegt einen entsprechend niedrigeren Preis“. Das ließe sich meiner Ansicht nach rechtfertigen. Es entstehen der Gemeinde dadurch ja weniger Folgekosten.

Außerdem würde es mich noch interessieren, welche Möglichkeiten die Gemeinde heute hat, unter den gegebenen, auch bundesrechtlich sehr autofreundlichen Bedingungen, Gestaltungsspielräume auszuschöpfen. Gerade bei der Baunutzungsverordnung gibt es immer den Vorbehalt, dass andere rechtliche Regelungen da sind. Das könnte man auch so umkehren, in dem man sagt, wir legen z. B. die Geschossflächenzahl anders fest. Die Stadt ist ja nicht verpflichtet, die Geschossflächenzahl zu Grunde zu legen. Wenn also die Tiefgaragen nicht in der GFZ drin sind, könnten die Gemeinden die Preise auch ganz anders bestimmen.

Dr. Ulrich Smeddinck:

Was Sie so aufgezählt haben, das ist alles vom politischen Willen abhängig. Was will eine Stadt/Kommune dem Bauherrn abfordern, was traut sie sich, ihm abzufordern, in was für einer Position ist sie gegenüber einem Investor? Und aktuell, da über die Einführung der Brötchentaste überall in den Parkuren nachgedacht wird, ist wahrscheinlich die Kommunalverwaltung im Durchschnitt zurückhaltend mit solchen Forderungen.



Diskussion

Prof. Heinrich Wolff:

In der Tat privilegiert das Recht die Stellplätze, die Garagen, auch die Abstandsflächenregelung. Sie können die Garagen bis zur Grundstücksgrenze bauen. Nur das ist in der Tat nicht verfassungswidrig, und es ist geltendes Recht. Deswegen ist es in der Tat abhängig davon, dass Sie das Recht ändern.

Bernhard Ferber:

Was kann die Kommune gestalten?

Prof. Heinrich Wolff:

Die Baunutzungsverordnung ist Planungsrecht. Ich bin mir nicht sicher, ob die Geschossflächen, die Berechnung der Stellplätze in die Geschossflächenzahl in die Autonomie einer Gemeindegatzung gestellt wird. Ich würde eher denken nein. Aber Sie sagen mir, es sei so. Ansonsten ist die Baunutzungsverordnung nicht durch die Ortssatzung änderbar, das ist sicher.

Christopher Dietz:

Es ist ein Problem, dass wir nicht wissen, wie die Bebauungspläne in den einzelnen Kommunen ausschauen. Davon hängt es meiner Meinung nach ab.

In § 21 BauNVO steht aber doch: „...ist nicht anzurechnen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt“. Das heißt also, im Umkehrschluss, nach Bundesrecht ist das Garagengeschoss anzurechnen.

Bernward Ferber:

Aber nicht das Tiefgaragengeschoss.

Sven Siebert:

Stichwort „Gestaltungsspielräume“ – „eingeschränkte Stellplatzzahlen“. Wir haben es erlebt bei der Messestadt. Zunächst war es politischer Wille, 20 Prozent weniger vom üblichen Schlüssel. Wenn es ein Gesetz gewesen oder in eine Satzung gegossen worden wäre, wäre überhaupt kein Herumkommen gewesen. So war es politischer Wille, der dann gekippt ist und es wieder 100 Prozent waren. Jetzt ist die Frage, gibt es noch eine Chance? Oder bleibt da nicht eher ein ganz großer Unsicherheitsfaktor, wenn es im Rahmen politischer Entscheidungen von Personen, die wiedergewählt werden möchten, liegt?

Gunhild Preuß-Bayer (WOA):

In Riem haben wir im Augenblick 100 Prozent Stellplätze. Jeder möchte seinen eigenen haben, keiner möchte dafür zahlen, und wenn man durchs Viertel geht, stehen alle Autos oben. Das heißt, erstens haben diese Stellplätze keinen Marktpreis gefunden, mit dem die Erstellung kostenmäßig gedeckt ist, beziehungsweise in Riem wurde das Geld vorab von den Bauträgern gleich eingesammelt. Aber die Bewirtschaftungskosten kommen im Augenblick nicht zusammen, weil alle Leute ihr Auto oben abstellen. Die Stellplätze sind zwar zu 100 Prozent gebaut - ich vermute, mehr als Autos da sind, denn da sind ja auch die vorgehaltenen für die autofreien Projekte mit drin -, aber sie werden nicht genutzt.

Die Sicherheit und Leichtigkeit des dort auch noch stattfindenden Baustellenverkehrs ist m. E. nicht sonderlich gewährleistet. Die Straßen sind auf beiden Seiten zugeparkt. Die den Bewohnern einst versprochene Qualität eines Viertels, in dem oberirdisch der Verkehr ferngehalten wird, ist nicht da. Und wir stehen jetzt vor einer ganz paradoxen Situation: Dem Recht ist Genüge getan, die Stellplätze sind gebaut, aber sie entlasten gar nicht, was der Sinn des Gesetzes hätte sein sollen.

Ich denke auch in Gebieten, wie das, wo ich wohne, Innenstadtrandgebiet, stehen viele Autos auf der Straße, obwohl der Tiefgaragenplatz da ist. Also ein teures, vorgehaltenes Gut, was nicht genutzt wird. Wenn man einen Parkplatz vor der Haustür findet, ist es bequemer, und bevor der Frost kommt, fährt man halt dann doch mal runter. Die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ist jetzt wahrscheinlich in allen Innenstadtrandgebieten gleichermaßen nicht gegeben.

Sven Siebert:

Das Gesetz kann natürlich dann wenig ausrichten, wenn es am freien Willen des Nutzers scheitert. Noch mal zurück zu der Frage, was für Möglichkeiten erhoffen sich die Anwesenden, die mit dem Thema zu tun haben, oder welche Befürchtungen haben die Stadträte, die jetzt damit befasst sind?

Jens Mühlhaus:

Konkret zwei Fragen. Ist es mit dieser Satzung möglich – auf die Satzung, die die Stadt erlässt, scheint es jetzt anzukommen -, einen Maximalwert anzugeben, z.B. in diesem Baugebiet sind maximal 100 Prozent Stellplätze zu bauen? Dann könnte das ‚Wohnen ohne Auto‘-Projekt sagen, dann baue ich halt keinen.

Und zweitens, ist es möglich, die Stellplatzablässe, die bisher ja nur auf Gewerbe war, auch auf Private auszudehnen? Damit man diese rechtliche Verknüpfung wieder hat, also zu sagen, Autofreier, wenn du keinen Stellplatz baust, dann musst du nicht 15.000 Euro ablösen, was ein Stellplatz kostet, sondern nur 5.000 oder 3.000 Euro. Dann lohnt es sich tatsächlich, diesen Stellplatz nicht zu bauen. Denn momentan habe ich als Autofreier das Problem, dass ich den Tiefgaragenplatz bauen muss. Da unten darf ich noch nicht mal einen Kühschrank abstellen. Insofern ist das verschwendetes Geld und erhöht meinen Quadratmeterpreis. Und dann einen Ablösesatz, der beim Gewerbe ja auch nicht bei 100 Prozent liegt, sondern je nach Gebäude oder Gebiet deutlich geringer ausfällt. Insofern wäre es eventuell für private Nutzer, auch für einen Autofreien, interessant, lieber 5.000 Euro abzulösen, und damit das Problem für ewig begraben zu haben.

Sven Siebert:

Hr. Wolff, Herr Smeddinck, aus Ihren Erfahrungen aus anderen Bundesländern, ist das schon übertragen auf Wohngebäude, bei einem Maximalwert und der Ablösesumme?

Dr. Ulrich Smeddinck:

Es gibt auf alle Fälle eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb dieser Satzungen oder, wenn das in Hamburg wäre, in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften über Stellplatzbedarfe. Man kann immer die Bedarfe unterschiedlich festsetzen, sei es die Pflicht von drei Stellplätzen für eine Anwaltspraxis, oder wenn Sie im Baugebiet der Meinung sind, ein Stellplatz für die Anwaltspraxis reicht aus, dann können Sie es auch so in die Verwaltungsvorschrift oder in die Satzung schreiben.



Diskussion

Prof. Heinrich Wolff:

Es geht hierbei um die Frage, die wir schon hatten. Wenn Sie sagen, einer muss sein, der müsste aber nicht gebaut werden, dann würden Sie der Sache nach einen Höchstsatz einführen. Das heißt, Sie würden weitergehende Stellplätze verbieten. Die Satzungsmöglichkeit, die neu eingeführt werden soll, bezieht sich aber auf die *notwendigen Stellplätze*, das heißt, wenn Sie der Meinung sind, sie sind nicht notwendig, dürfen Sie sie auf Null setzen. Das ist eindeutig. Sie dürfen sagen, notwendig sind null. Aber wenn Sie sagen, es darf maximal einer gebaut werden, dann ist das kein notwendiger Stellplatz mehr. Dann ist das mehr eine Stellplatzpflichtbegrenzung.

Ob Sie das dürfen, darüber sind Herr Smeddinck und ich verschiedener Meinung. Ich bin der Meinung, es spricht viel dafür, dass Sie es nicht dürfen. Das wird dann sicher erst endgültig durch ein VGH-Urteil entscheiden.

Sie haben mich überrascht, dass die Ablösung nur für gewerbliche Stellplätze Gültigkeit hat. Nach der Gesetzeslage ist die Ablöse nach Art. 53 BayBO auch für Wohnstätten möglich, und ich meine, sie ist auch Praxis. Das einzige, was bisher nur für gewerbliche Nutzung gilt, ist diese Reduktionssatzung. Bei der Reduktionssatzung gab es diese Ablösungsmöglichkeit. Die fällt nun als einzige weg.

Bernward Ferber:

Sie greift auch praktisch selten bei Stellplätzen in Wohngebieten.

Zu der Frage, ob Ablöse wünschenswert ist. Natürlich ist es, wie Herr Dr. Smeddinck gesagt hat, logisch, wenn ich eine Pflicht nicht erfülle, dass ich eine Ersatzpflicht haben muss. Aber wir haben gesehen, dass es eher ein Privileg ist, mit geschenktem Baurecht Plätze zu bauen. Wenn ich das nicht darf, ist es nicht logisch, dafür auch noch als Strafe eine Ablöse zu bezahlen. So wird es von den Leuten erlebt.

Wir hatten auf der Theresienhöhe zum Beispiel ganz massiv dieses Akzeptanzproblem. Von den Investoren ist Druck gemacht worden, die Stellplatzbegrenzung hoch zu drücken. Wir haben jetzt also einen ex-

orbitant hohen Stellplatzschlüssel für eine innenstadtnahe Büronutzung, der natürlich ein katastrophal hohes Verkehrsaufkommen erzeugt. Man muss einfach auch sehen, dass sich die Politiker schon gegen den Druck der Bürger, aber bei den derzeit herrschenden Verhältnissen nicht gegen den Druck der Wirtschaft zur Wehr setzen können. Es ist einfach unlogisch, dass man dafür, dass man eine ökologisch und verkehrsmäßig sinnvolle Sache macht, und weniger Stellplätze baut, noch eine Ablöse bezahlen muss, die ja als Strafe erlebt wird. Deshalb wollen die Leute natürlich dann den Stellplatz bauen. Über das Argument, wir brauchen das Geld aus der Ablöse, sollte man auch nachdenken. Ich habe vorhin den Verkauf der Grundstücke durch die Stadt erwähnt. Da gibt es m. E. einen sehr großen Spielraum. Wenn man die Gesamtrechnung aufmacht, gäbe es vielleicht Finanzierungsmöglichkeiten, die sowohl die haushaltsmäßige Seite als auch die Steuerungswirkung, die Gebührenablösungen und Kosten berücksichtigen. Wenn die Bodennutzung auch die Steuerungswirkung der Kosten berücksichtigt, kommen wir weiter.

Sven Siebert:

Dieser Ansatz der Handelbarkeit von Rechten, den Herr Smeddinck vorhin vorgestellt hat - geht das überhaupt zur Zeit schon? Das wäre eine Chance für ein ‚Wohnen-ohne-Auto‘-Projekt, in einem Neubauviertel zu sagen, andere Bauträger versuchen händierend über den Stellplatzschlüssel von eins rauszukommen, dann kann ich vielleicht von dem was abkaufen, der Rechte auf seinem Grundstück hat.

Dr. Ulrich Smeddinck:

Das war ein extremes Beispiel, was theoretisch möglich ist, und was praktisch unter Umständen gehen kann. Es ist für mich fraglich. Ich verstehe, dass es so großen Unmut gibt über die Notwendigkeit der Ablösung, und gleichzeitig der Bedarf oder die Hoffnung auf den finanziellen Ertrag da ist. Natürlich gibt es auch da die politische Möglichkeit, die Ablösung abzuschaffen und möglicherweise andere Finanzierungsinstrumente zu etablieren, etwa eine kombinierte

Bodenwert- oder Flächensteuer oder Bodenversiegelungssteuer oder eine Verkehrserzeugungsabgabe oder eine ÖPNV-Erschließungsabgabe. Aber auch da gilt, dass man dafür politischen Willen braucht, so etwas einzuführen. Und das könnte schwieriger sein, als bei der Ablösung zu bleiben, und die Erträge für verkehrssteuernde Impulse zu nutzen.

Gunhild Preuß-Bayer:

Das würde also heißen, man nutzt das Mittel, was man am leichtesten in der Hand hat?

Dr. Ulrich Smeddinck:

Es kann häufig leichter sein, sich mit Unzureichendem, Unzulänglichem, was man hat, zu behelfen, als drauf zu hoffen, dass man in ungewisser Zukunft ein ideales Instrument einführen kann.

Christopher Dietz:

Ich wollte noch mal anknüpfen an das andere Modell, nämlich wenn wir uns ein Konzept vorstellen, bei dem es im Bauordnungsrecht keine Stellplatzpflicht mehr gibt, sondern stattdessen im Zulassungsrecht die Pflicht für den Halter eines Kraftfahrzeugs, bei der Zulassung einen Stellplatz nachzuweisen. Wenn der Bundesgesetzgeber das Straßenverkehrsgesetz entsprechend abändern würde, würden dann die Vorschriften des Bauordnungsrechts damit unwirksam werden? Eigentlich ist das Erstgenannte ja eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, wenn es auch verschiedene Grundlagen im Grundgesetz sind; oder würden die parallel bestehen bleiben, so dass wir gleich zwei Stellplatzpflichten hätten, wenn die Landesgesetzgeber nicht tätig werden?

Prof. Heinrich Wolff:

Grundsätzlich wäre es für den Bundesgesetzgeber rechtlich möglich, in solcher Art und Weise vorzugehen. Wenn Sie die Kompetenzproblematik ansprechen, dann muss man sich überlegen, ob diese Verkehrsaspekte, wie sie von der Stellplatzregelung innerhalb des Bauordnungsrechtes miterfasst werden, ob die Verkehrsbeeinflussung auch tatsächlich originäres Landesrecht ist, was da verbleiben muss, oder ob nicht der Bund



Diskussion

das an sich ziehen kann, weil das in Wahrheit gar nicht originäres Bauordnungsrecht ist. Das halte ich für möglich. Man hat in der Vergangenheit an die tatsächliche Situation, Errichtung einer baulichen Anlage, angeknüpft, und damit die Stellplatzherstellungspflicht kombiniert. Es gibt aber grundsätzlich keinen Grund, nicht auch einen anderen Anknüpfungspunkt zu suchen. Das halte ich sehr wohl für denkbar.

Christopher Dietz:

Die Stellplatzpflicht soll, wie das Bauordnungsrecht generell auch, der Gefahrenabwehr dienen und ist damit Sicherheitsrecht. Es gibt im Sicherheitsrecht das Grundprinzip, zunächst einmal den Verursacher, den Handlungsstörer in die Pflicht zu nehmen, und erst nachgelagert an den Zustandsstörer heranzutreten. In einer gewissen Weise ist auch ein Bauherr, vor allen Dingen im Gewerbebereich, ein Handlungsstörer, bei der Wohnnutzung würde ich ihn eher als Zustandsstörer bezeichnen, man könnte also sagen, der *Kfz-Halter* ist eigentlich der erste Ansprechpartner, dem man diese Pflicht auferlegen sollte.

Dr. Ulrich Smeddinck:

Im Sinne des Verursacherprinzips, das ja beim Umweltrecht auch eine große Bedeutung hat, ja.

Prof. Heinrich Wolff:

Nochmal zur verfassungsrechtliche Frage: Gesetzt den Fall, wir ergänzen die Straßenverkehrsordnung um eine Pflicht, einen Stellplatz nachzuweisen, und lassen die Landesbauordnung so, wie sie ist, entfällt durch diese Einfügung des Bundesgesetzes das Landesrecht?

Es gäbe drei Gründe, weswegen sie entfallen könnte. Erstens Artikel 31 Grundgesetz - Bundesrecht bricht Landesrecht. Da müssten es zwei Regelungen sein, die sich widersprechen. Das tun sie nicht. Denn die Pflicht des Halters und die Pflicht des Bauherrn einen Stellplatz nachzuweisen, widersprechen sich nicht. Die liegen vielleicht nebeneinander und sind überflüssig, aber es ist kein Widerspruch. Die zweite Möglichkeit, weswegen es entfällt, ist, weil der Bund von seiner Gesetzgebungs-

kompetenz abschließend Gebrauch machen würde. Dann dürfte das Land im gleichen Bereich, in dem es zu konkurrierender Gesetzgebung kommt, nicht seinerseits ein Gesetz erlassen. Das sind aber verschiedene Bereiche: Straßenverkehrsrecht und Bauordnungsrecht. Deswegen würde auch der Artikel 72 nicht greifen. Als dritte Möglichkeit ist der Grund für das Landesbaurecht möglicherweise entfallen. Das ist die Frage des Obsoletwerdens von Normen. Das gibt es in ganz bestimmten engen Bereichen, in Bebauungsplänen etc.. Wenn die tatsächlichen Umstände sich für Verhaltenspflichten, wie das Garagenbauen, verändern, würde man in diesem Fall kein Obsoletwerden annehmen, so dass die Antwort lautet, durch die Einführung der Straßenverkehrsordnung würde die Landesbauordnung nicht nichtig werden, sondern diese Pflicht würde weiterhin bestehen bleiben. Es wäre sinnvoll, sie aufzuheben, aber sie wäre nicht aus Verfassungsgründen nichtig.

Sven Siebert:

Noch mal zurück nach München und zu den Möglichkeiten, wann die Novellierung kommt und was dann für diese Fälle zu tun ist. Die Frage an Herrn Wolff, wann kann man damit rechnen, dass es in Kraft tritt?

Prof. Heinrich Wolff:

Das weiß ich leider nicht. Der Entwurf steht seit einem Jahr. Dass er immer noch nicht Gesetz wurde und wir jetzt eine Landtagswahl unmittelbar bevorstehen haben, spricht dafür, dass er offensichtlich nicht in "trockenen Tüchern" ist.

Hr. Beinroth (Architekt in einer Landkreisgemeinde):

Mein Unbehagen liegt darin, dass wir bisher alles aus der Sicht der Wohnung ohne Auto gesehen haben, was bei guter Infrastrukturversorgung, Freundbesuche usw., sicher gut möglich ist. Wenn jetzt aber einer krank wird oder wenn er vom Ikea einen Stuhl oder ein Bett oder sonst was kauft, wird das vermutlich angefahren werden müssen. Als Architekt, der ich hier mit der Planung befasst wäre, würde ich mir schon Gedanken bzw. Sorgen machen,

dass ich ja doch wieder irgend eine Fläche, einen Stellplatz im Haus oder in Zugängsnähe brauche, dass diese Funktionen, oder auch ein behinderter Besuch oder ähnliches, noch möglich sind. Ich hoffe, das ist im Hintergrund alles bedacht.

Prof. Heinrich Wolff:

Der Einwurf ist sicher berechtigt, aber meinem Wissen nach löst das eher das Verkehrsrecht, durch Kurzparkzonen.

Herr Smeddinck:

Auch wenn ich von Höchstmengen gesprochen habe, bin ich immer stillschweigend davon ausgegangen, dass ein Krankenwagen und ähnliche Funktionen noch gewährleistet werden können.

Herr Beinroth:

Ich seh es auch nicht als juristisches Thema, sondern als ein übergreifendes. Es ist in allen Veranstaltungen in der Richtung nicht direkt erwähnt worden.

Prof. Heinrich Wolff:

Wir haben ja im Moment Pflichtstellplätze, so dass Ihre Interessen nicht besonders geschützt werden müssen, weil sie durch Status quo schon geschützt werden. Das Übergewicht in der Diskussion liegt einfach am Teilnehmerkreis: Wenn Sie die Mehrheit nehmen, sieht's ganz anders aus, die wollen natürlich, dass die Autos von der Straße runter kommen. Und deswegen werden die Stellplätze sicher bleiben.

Hr. Beinroth:

Ich will auch, dass sie wegkommen, nur muss ich dann als Planer aber die damit sozusagen offenen Funktionen auch wieder irgendwie erfüllen können.

Sven Siebert:

Gibt es noch eine Anmerkung dazu?

Christopher Dietz:

Schon in der letzten Veranstaltung wurde die Befürchtung geäußert, dass der öffentliche Raum zum Parken genutzt wird, wenn beim privaten Raum keine Stellplätze mehr gebaut werden. Aber es geht ja einerseits da-



Diskussion

rum, die Haltungen von eigenen Autos zu reduzieren, also auch den Bedarf zu reduzieren und andererseits den öffentlichen Raum zu schützen. Das kann man natürlich auch mit anderen Instrumentarien machen, jetzt wird es über die Parkbenutzungsgebühren, also Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen gemacht. Aber das Problem ist, dass grundsätzlich das Parken als Gemeingebrauch angesehen wird und folglich nach Art. 14 Bayer. Straßen- und Wegegesetz grundsätzlich unentgeltlich ist. Weil die Rechtsprechung den ruhenden Verkehr dem Verkehr zuordnet und nicht anderen Zwecken der Nutzung. Wenn jetzt der Landesgesetzgeber sagen würde: das Parken, das Nutzen des Verkehrsraums zum Parken, ist kein Gemeingebrauch, eine kleine Einfügung, damit würde generell das Parken als Sondernutzung entgeltpflichtig werden, und dann könnten die Träger der Straßenbaulast, die in diesem Fall meistens die Gemeinden sind, über Satzungen den öffentlichen Raum wirksam vor dieser Beeinträchtigung schützen und natürlich auf der anderen Seite auch die Bauherren indirekt zwingen, ihre Stellplätze zu bauen, beziehungsweise, diese auch zu benutzen.

Prof. Heinrich Wolff:

Ihre Position ist ausgesprochen vernünftig, sehr juristisch. Es ist nur so, dass (es) der BGH, oder das Bundesverwaltungsgericht, eins der beiden Bundesgerichte, es muss das BGH gewesen sein, hat entschieden, dass das Parken eine Teilnahme des Verkehrs ist, und das ist eine Frage, die dem Straßenverkehrsrecht zugewiesen wurde, aus Kompetenzgründen, das heißt, es liegt in der Hoheit des Bundesgesetzgebers. Der Landesgesetzgeber *darf* nicht den ruhenden Verkehr als eine Sondernutzung qualifizieren. Das hätte man sicher anders entscheiden können; aber die Wahrscheinlichkeit, dass Sie diese Gerichtsentscheidung verändern, ist gleich Null. Das heißt, Sie können diese Möglichkeit aus Kompetenzgründen nicht durchführen.

Christopher Dietz:

Aber auf Bundesebene. Wo müsste das dann hin. Regelt das das Straßenverkehrsgesetz?

Prof. Heinrich Wolff:

Im Straßenverkehrsgesetz, ja. Straßenverkehrsordnung, wo auch immer. Er muss es nicht im Gesetz bringen.

Jens Mühlhaus:

Eine Bemerkung, aus der Vorlage des Planungsreferats zur Beurteilung der Bauordnung: da stand drin, dass die Bauordnung seit Einführung nach dem Krieg allein dazu gedient hätte, den Verkehr vom öffentlichen Raum fernzuhalten und in privaten Stellplätzen unterzubringen. Das hab' ich als ironische Anmerkung verstanden, weil das Ziel glatt verfehlt wurde, wenn man sich draußen die Straßen anschaut; Insofern ist diese Stellplatzordnung offensichtlich ein untaugliches Mittel, um den Verkehr wirklich vom öffentlichen Raum weg zu bringen in den privaten Raum. Das sollte man sich vielleicht auch mal überlegen. Es gibt ja auch 'nen Umkehrschluss daraus, wie ich dann damit umgehen kann.

Was mich jetzt tatsächlich noch weiter interessiert: Ich will angesichts der politischen Umstände mich nicht gleich an Ihr Maximalziel heranwagen, das wäre mein zweiter Schritt, sondern ich würde jetzt ganz gern, wenn die Novelle – ich hab' die Info 1. 1. 2005 - kommt, was ist dann tatsächlich satzungsmäßig von der Stadt einzuführen, damit Projekte wie Wohnen ohne Auto auch mal ohne Vorhalteflächen durchzuführen sind.

Dr. Smeddink:

Im Rahmen einer Sonderregelung müsste berücksichtigt werden: die Zugangsfähigkeit zum ÖPNV, die Erreichbarkeit, des Weiteren die Frage, inwieweit privatrechtliche Bindungen zu autofreiem Wohnen mit berücksichtigt werden können. Das kann möglicherweise zur Voraussetzung gemacht werden, wenn das über eine vertragliche zielgerichtete Absicherung gewährleistet ist, dass die Leute sich verpflichten, kein Auto zu halten, dann kann das bei der Frage des Bedarfs für Stellplätze, der notwendigen Stellplätze, reduzierend berücksichtigt werden. Also ein Sonderpassus für autofreies Wohnen in einer Satzung.

Sven Siebert:

Wäre das also eine Möglichkeit, es wasserdicht für die Gemeinde zu machen?

Jens Mühlhaus:

Bei diesen autofreien Projekten würde man nie bezweifeln wollen, dass man sich diesen rechtlichen Beschränkungen nicht auch unterwerfen würde, das ist nicht das Problem. Das Problem sind die Vorhalteflächen. Es ist unheimlich schwierig, eine Fläche vorzuhalten oder zu kaufen, die ich mit einem Stellplatz erst mal nicht bebaue, um sie dann vielleicht später zu bebauen, das ist in den Bebauungsplänen heutzutage nicht mehr vorgesehen. Diese Freiflächen gibt es nicht. Insofern kann man sie auch nicht vorhalten. Und was in anderen Städten gemacht wird, dass man ganze Großflächen für Parkgaragen vorhält, das wird in München auch nicht akzeptiert. Insofern müssen wir von der Regel der Vorhalteflächen dringend wegkommen, sondern es wirklich auf privatrechtliche Ebene bringen, für den einzelnen Nutzer, vielleicht noch besser mit der Wohnung verbunden, also wer diese Wohnung kauft oder sie bewohnt, der muss das dann unterschreiben oder sich klarmachen, dass er kein Auto besitzt.

Sven Siebert:

Die Frage war, ob die Novellierung der Bauordnung, also ein eventuell möglicher Wegfall der Stellplatzpflicht, eine Chance für Wohnen ohne Auto ist. Das kann man nach den Ausführungen mit einem klaren „Ja, aber“ festhalten: die Entscheidung liegen zum Teil in der gemeindliche Hoheit, aber die Rechtsmeinungen unterscheiden sich stark.

Fraglich blieb, ob zum Beispiel diese Einschränkung des Stellplatzbaues durch Reduktionsatzung überhaupt noch möglich ist oder wieweit der Gesetzgeber auch für eine flexible Handhabung des Stellplatzbaues im Einzelfall freie Hand geben wollte. Da muss man noch mit Unsicherheit leben.

Ich danke dem Referanten und den Diskutanten für Ihr Kommen und Ihre rege Beteiligung.



Die Initiative „Wohnen ohne Auto“

Wer wir sind:

„Wohnen ohne Auto“ ist eine Initiative von Umweltverbänden, die in München autofreie Wohnprojekte initiieren und umsetzen will.

- Allgemeiner Deutscher Fahrradclub e.V.
- Bund Naturschutz in Bayern e.V.
- Gesundheitsladen München e.V.
- Green City e.V.
- STATTAUTO München Car-Sharing
- Verkehrsclub Deutschland (VCD) e.V.

Was wir wollen:

Ziel ist es, attraktive Wohnungen für Menschen zu schaffen, die ohne eigenes Auto leben und deshalb weder ihr Wohnumfeld autogerecht machen noch teuren Stellplätze finanzieren wollen. Wir setzen uns für eine „Stadt der kurzen Wege“ ein, in der alle Einrichtungen des täglichen Bedarfs zu Fuß zu erreichen sind.

Autofreies Wohnen ist ein Praxisbeispiel für Nachhaltigkeit.

Was wir schon erreicht haben:

Im neuen Münchner Stadtteil Messestadt Riem wurden erfolgreich drei solche autofreie Wohnprojekte verwirklicht: Zwei für Wohnungseigentümer, eines für Mieter, die in einer Genossenschaft zusammengeschlossen sind.

Bisher erschienene Schriften:

„Bauen für die Zukunft mobil - flexibel - autofrei“
Fachveranstaltung 27.11.1997
in Kooperation mit dem Münchner Forum

Modell Riem
Dokumentation eines Planungs- und Bauprozesses, 1999
Erweiterte Neuauflage 2002

Wohnen ohne Auto in Hamburg - ein Modell für München?
Vortrag Karsten Wagner und Fachgespräch 21.7.2000

Rechtliche Rahmenbedingungen autofreien Wohnens und Umsetzungsmöglichkeiten in München
Dr. Christian Epp
Theo Bauernschmidt
Fachveranstaltung 12.6.2001

Kompakt - urban - grün
Und die Stellplatzpflicht
Michael Lehmbruck (DIFU)
Fachveranstaltung 16. 12. 2003

Kontakt:

Wohnen ohne Auto
c/o VCD
Jägerwirtstr. 3
80469 München
Tel.: 089/20 11 898
Fax: 089/20 15 313
E-Mail: kontakt@wohnen-ohne-auto.de
Web: www.wohnen-ohne-auto.de

Spendenkonto:

VCD München,
Spardabank München,
BLZ: 700 905 00, Kto-Nr.: 579 700,
Verwendungszweck: Spende für Projekt WOA
Spenden sind steuerlich abzugsfähig





Die wichtigsten Ergebnisse

Höchstmengenbegrenzungen im Stellplatzrecht:

Das Angebot an Stellplätzen gilt in der verkehrswissenschaftlichen Diskussion heute als wichtige Stellschraube zur Regelung des Verkehrsaufkommens. Im Sinne einer erwünschten Reduzierung des MIV wird deshalb eine Begrenzung und Verknappung des Parkraums gefordert. Ein Instrument hierzu ist die Festlegung von Höchstmengenbegrenzungen in einem Gebiet, d. h. es wird eine Obergrenze für den Bau von Stellplätzen festgelegt bzw. der Bau von Stellplätzen wird ganz untersagt. Dieses Modell bietet drei Vorteile:

- das ungerichtete Wuchern von Stellplätzen, ausgelöst von Einzelfalländerungen, würde verhindert
- es müssten nicht noch weitere Stellplätze errichtet werden, obwohl die zugehörige Verkehrsinfrastruktur schon überfordert wird
- die Herstellung von Stellplätzen bei Erreichung der vertraglichen Höchstgrenzen ist nicht gänzlich ausgeschlossen (Handelbarkeit von Rechten)

Eine solche Regelung wirft jedoch eine Reihe von grundrechtlichen Fragen auf (z. B. Gleichheitsgrundsatz, Eigentumsrecht im GG), die von Dr. Smeddinck und Prof. Dr. Wolff unterschiedlich beurteilt werden. Ein Verbot von Stellplätzen gemäß des Höchstmengenprinzips erscheint insgesamt aber als nicht ganz unproblematisch und wurde bisher in Deutschland noch kaum ausgesprochen.

Verankerung der Stellplatzpflicht im Straßenverkehrsrecht

Die Stellplatzpflicht ist Sicherheitsrecht, bei dem das Grundprinzip gilt, zuerst den Verursacher in die Pflicht zu nehmen. Insofern müsste der Kfz-Halter als Verursacher gesehen werden und ihm die Pflicht zum Nachweis eines Stellplatzes auferlegt werden. Grundsätzlich wäre es für den Bundesgesetzgeber möglich, in solcher Art und Weise vorzugehen. Allerdings würden dadurch die Festelegungen in den Landesbauordnungen nicht automatisch obsolet werden.

Novellierung der bayerischen Bauordnung

Grundsätzlich bleibt auch nach der geplanten Novellierung in Bayern die Stellplatzpflicht bestehen, ihre Ausgestaltung geht aber größtenteils in kommunale Hand über. Im Einzelnen werden folgende Auswirkungen gesehen:

Reduktionen von Stellplätzen:

Nach der geltenden bayerischen Bauordnung bezieht sich die Möglichkeit für Stellplatzreduktionen nicht auf die Wohnnutzung. Nach dem vorliegenden Änderungsentwurf entfällt die Möglichkeit einer Reduktionsatzung. Während Dr. Smeddinck aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben jedoch auch weiterhin diese Möglichkeit als gegeben sieht, vermutet Prof. Wolff aus Gründen der gesetzgebungsmotive das Gegenteil.

Ablöse von Stellplätzen:

Die Erlöse aus der Stellplatzablöse werden zurückgehen, was viele Kommunen im Zusammenhang mit der Finanzierung des ÖV als großes Problem sehen. Verkehrswissenschaftlich gilt eine Aufhebung der Ablöseregelung als sinnvoll, da sie als Strafgebühr betrachtet wird und Bauvorhaben im Umland und auf der „grünen Wiese“ fördert. Als Alternativen zur Kompensierung der Verluste aus den Abösemitteln werden vorgeschlagen: Bodenwert- oder Flächensteuer, Bodenversiegelungssteuer, Verkehrserzeugungs- oder ÖV-Erschließungsabgabe, Zuschlag bei kommunalen Grundstücksverkäufen

Chancen für autofreie Projekte

Grundsätzlich verbessert die Novellierung die Chancen für autofreie Projekte, da die Handlungsspielräume größtenteils nur noch von den Kommunen bestimmt werden. Umso wichtiger ist deshalb die Gestaltung der kommunalen Satzungen. Denkbar wäre hier z. B. ein Sonderpassus für autofreies Wohnen, in dem die Voraussetzungen (z. B. privatrechtliche Bindungen zur Autofreiheit) definiert sind und eine entsprechende Reduktion oder Aufhebung der Stellplätze festgelegt wird.

Herausgeber:
Wohnen ohne Auto
c/o VCD
Jägerwirtstraße 3
81373 München

Fachveranstaltung und Dokumentation wurden ermöglicht durch finanzielle Unterstützung der Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt.
München, 2004