



Vermerk

Datum: 25. Februar 2025

Zum Thema: Rechtliche Gestaltungsgrenzen der Stadt Leipzig bei der Aufstellung einer Stellplatzsatzung

Verfasser: RA Jakob Hien, Sarah Salmoun

I. Sachverhalt

Nach der Sächsischen Bauordnung (*SächsBO*) sind für Anlagen, bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern zu erwarten ist, grundsätzlich Stellplätze und Garagen, Fahrradabstellplätze sowie Gebäude für Fahrradabstellplätze herzustellen. Die konkrete Ausgestaltung zur Herstellung von Stellplätzen ist in der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Sächsischen Bauordnung (*VwVSächsBO*) geregelt. Daneben ermächtigt die *SächsBO* die Gemeinden, örtliche Bauvorschriften über die Ausgestaltung der Herstellungspflicht als Satzung (*Stellplatzsatzung*) zu erlassen.

Die Stadt Leipzig hat eine Beschlussvorlage für eine neue Fassung ihrer Stellplatzsatzung vorgelegt. Die Stadtgestalter Leipzig regten daraufhin Änderungen an. Mit Schreiben vom 07.02.2025 teilte der Bürgermeister der Stadt Leipzig mit, dass der Gestaltungsspielraum der Stadt bei der Aufstellung der Satzung sehr begrenzt sei. Man sei inhaltlich an die strengen Vorgaben der *VwVSächsBO* gebunden. Aus Sicht der Stadt seien bei der Satzungsgestaltung die rechtlichen Spielräume, die die landesrechtlichen Regelungen einräumen, bereits umfassend genutzt worden.

II. Fragestellung

Welchen rechtlichen Gestaltungsgrenzen unterliegt die Stadt Leipzig bei Erlass einer neuen Stellplatzsatzung?

III. Ergebnisse

Die Stadt Leipzig ist bei der Gestaltung der Stellplatzsatzung nur an die Vorgaben der SächsBO gebunden. Die Regelungen der VwVSächsBO schränken den Satzungsgeber hingegen nicht ein. Die VwVSächsBO enthält lediglich verwaltungsinterne Anweisungen an die Bauaufsichtsbehörden zur Auslegung und Konkretisierung der Bauordnung, wenn bzw. soweit keine Stallplatzsatzung besteht. Verbindliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Stellplatzsatzungen sind der Verwaltungsvorschrift nicht zu entnehmen.

Die Gestaltungsgrenzen der SächsBO sind weit gefasst. Zentrale Vorschrift ist § 89 Abs. 1 Nr. 4 SächsBO. Dieser hält u.a. fest, welche Fragen in den Satzungen geregelt werden dürfen:

- Für Neubauten: Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze und Garagen, Fahrradabstellplätze sowie Gebäude für Fahrradabstellplätze
- Bei Änderungen und Nutzungsänderungen: Der ausgelöste Mehrbedarf
- Möglichkeit und Voraussetzungen der Ablösung von Stellplätzen
- Höhe der Ablösungsbeträge

Andere Regelungen dürfen nicht durch den Satzungsgeber getroffen werden.

§ 89 Abs. 1 Nr. 4 SächsBO regelt auch, welche sachlichen Kriterien die Stadt bei der Bestimmung der erforderlichen Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze zu berücksichtigen hat:

- Ist ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern zu erwarten?
- Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs
- Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs
- Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs

Die fachliche Expertise, die der VwVSächsBO (insbesondere der Richtzahlentabelle) zugrunde liegt, sollte insofern nicht ignoriert werden. Solange dies sachlich begründet wird, können aber eigenständige Regelungen getroffen werden, die von der VwVSächsBO abweichen.

Sieht die Gemeinde für die Ablösung der Herstellungspflicht einen Ablösungsbetrag vor, ist sie an die Vorgaben des § 49 Abs. 2, 3 SächsBO gebunden:

- Die Ablösebeträge dürften 60 % der durchschnittlichen Kosten eines Stellplatzes in dem betreffenden Gebiet nicht übersteigen
- Die Stadt muss die erlangten Beträge zweckgebunden für Parkplätze oder sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einsetzen.

Weitere Gestaltungsgrenzen bestehen für den Satzungsgeber nicht.

IV. Rechtliche Würdigung

1. Keine Gestaltungsgrenzen durch die VwVSächsBO

Rechtliche Normentypen stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, d.h. die Reichweite einer Norm ist inhaltlich durch die über ihr stehenden Normen begrenzt. Im Konfliktfall verdrängt eine jeweils höherrangige Norm die niedrigere.

Die hier relevanten Normentypen unterliegen folgender Hierarchie:

1. SächsBO (Formelles Landesgesetz)
2. Stellplatzsatzung Leipzig (Satzung)
3. VwVSächsBO (Verwaltungsvorschrift)¹

Die inhaltliche Gestaltungsgrenze der Stellplatzsatzung bilden grundsätzlich nur die höherrangigen Landesgesetze, hier also nur die SächsBO.

Eigene – über die SächsBO hinausgehende – Gestaltungsgrenzen kann die VwVSächsBO grundsätzlich nicht setzen.

Zu berücksichtigen ist vorliegend jedoch, dass die Stadt Leipzig selbst Teil der öffentlichen Hand ist und es sich bei der VwVSächsBO um eine Verwaltungsvorschrift handelt, die von einer höherrangigen Behörde (Sächsisches Staatsministerium des Innern) erlassen wurde. Anders als eine Person des Privatrechts könnte die Stadt Leipzig bei der Aufstellung der Stellplatzsatzung direkt an die VwVSächsBO gebunden sein, wenn diese Verwaltungsvorschrift die von der SächsBO gesetzten Gestaltungsgrenzen auslegt oder konkretisiert.

Eine Auslegung/Konkretisierung der Gestaltungsgrenzen der Stadt Leipzig bei der Aufstellung der Stellplatzsatzung enthält die VwVSächsBO jedoch nicht. Hierfür sprechen folgende Argumente:

1.1 Adressat der VwVSächsBO

Gemäß der Eingangsformel der VwVSächsBO soll diese für die „Bauaufsichtsbehörden“ gelten. Bei dem Erlass der Stellplatzsatzung wird die Stadt Leipzig jedoch nicht als Bauaufsichtsbehörde, sondern als „Gemeinde“ tätig, vgl. § 89 SächsBO. Die Aufstellung der Satzung fällt daher bereits nicht in den Anwendungsbereich der VwVSächsBO.

¹ Hinweis: Streng genommen handelt es sich bei der VwVSächsBO nicht einmal um eine Rechtsnorm, da ihr die Außenwirkung fehlt. Private Rechtspersonen können keine direkten Rechte oder Pflichten aus Verwaltungsvorschriften ableiten. Verwaltungsvorschriften dienen der Sicherstellung der einheitlichen Rechtsanwendung von Rechtsnormen. Sie sind also eine Art Anleitung zur Rechtsauslegung für Behördenmitarbeiter. Gerichte sind nicht an Verwaltungsvorschriften gebunden.

1.2 Systematik der VwVSächsBO

Die VwVSächsBO ist so strukturiert, dass die jeweilige Ziffer der Verwaltungsvorschrift mit dem jeweiligen Paragraphen der SächsBO korrespondiert. Unter Ziffer 49 VwVSächsBO finden sich dementsprechend die Auslegungsvorgaben zu § 49 SächsBO. Es wird den Bauaufsichtsbehörden hier eine Auslegungshilfe für die gesetzlichen Vorgaben des § 49 SächsBO an die Hand gegeben.

Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Stellplatzverordnungen findet sich in § 89 SächsBO. Zu diesem Paragraphen findet sich jedoch kein Pendant in der VwVSächsBO. Dies ist auch nur folgerichtig: § 89 SächsBO gestattet den Gemeinden, zu verschiedenen Sachgebieten örtliche Bauvorschriften in Form von Satzungen zu erlassen. Da sich die VwVSächsBO an die Bauaufsichten – nicht an die Gemeinden – wendet, gibt es keine Ziffer 89 VwVSächsBO.

§ 49 SächsBO beginnt zudem mit den Worten:

„Soweit nicht in örtlichen Bauvorschriften nach § 89 Absatz 1 Nummer 4 geregelt, sind für Anlagen, ...“

Die nachfolgenden Regelungen des § 49 SächsBO gelten also nicht, wenn bzw. soweit eine Stellplatzsatzung eigene Regelungen getroffen hat. Die Auslegungsvorgaben der Ziffer 49 VwVSächsBO gelten daher ebenfalls nicht, wenn bzw. soweit eine Stellplatzsatzung besteht.

Dies bedeutet nicht, dass der Satzungsgeber die Ziffer 49 VwVSächsBO gänzlich ignorieren sollte. Im Rahmen der Abwägung und Begründung der eigenen Vorgaben sollte die Ziffer 49 VwVSächsBO in fachlicher Hinsicht Berücksichtigung finden.

2. Gestaltungsgrenze der SächsBO

Gem. § 89 Abs. 1 Nr. 4 SächsBO können die Gemeinden durch Satzungen örtliche Bauvorschriften erlassen über

„die Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze und Garagen, Fahrradabstellplätze sowie Gebäude für Fahrradabstellplätze (§ 49 Absatz 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 oder Fahrrädern zu erwarten ist, einschließlich des Mehrbedarfs bei Änderungen und Nutzungsänderungen der Anlagen sowie die Ablösung der Herstellungspflicht, deren Voraussetzung und die Höhe der Ablösungsbeträge, die nach Art der Nutzung und Lage der Anlage unterschiedlich geregelt werden kann;“

Die Stellplatzsatzung ersetzt dann insoweit die Regelung des § 49 Abs. 1 SächsBO („Soweit nicht in örtlichen Bauvorschriften nach § 89 Absatz 1 Nummer 4 geregelt, [...]“).

Der Inhalt der Satzung muss sich allerdings im Rahmen des rechtlichen Spielraums bewegen, den die höherrangige SächsBO einräumt.

Von der Grundpflicht des § 49 Abs. 1 SächsBO kann die Gemeinde nicht vollständig absehen. Eine pauschale Anordnung, dass für Anlagen bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern zu erwarten ist, keine Stellplätze mehr erforderlich sind, wäre daher nicht zulässig.

§ 89 Abs. 1 Nr. 4 SächsBO hält zudem fest, welche Fragen in den Satzungen geregelt werden dürfen:

- Für Neubauten: Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze und Garagen, Fahrradabstellplätze sowie Gebäude für Fahrradabstellplätze
- Bei Änderungen und Nutzungsänderungen: Der ausgelöste Mehrbedarf
- Möglichkeit und Voraussetzungen der Ablösung von Stellplätzen
- Höhe der Ablösungsbeträge

Andere Regelungen dürfen nicht durch den Satzungsgeber getroffen werden.

§ 89 Abs. 1 Nr. 4 SächsBO regelt auch, welche sachlichen Kriterien die Stadt bei der Bestimmung der erforderlichen Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze zu berücksichtigen hat:

- Ist überhaupt ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen oder Fahrrädern zur Anlage zu erwarten?
- Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs
- Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs
- Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs

Die VwVSächsBO, insbesondere die Richtzahltabelle, enthält sachverständig festgestellte Erfahrungswerte². Sie sollte bei der Abwägung und Begründung der Satzungen daher in fachlicher Hinsicht berücksichtigt werden. Sofern dies anhand von sachlichen Argumenten (ggf. unter Hinzuziehung sachverständiger Gutachter) gerechtfertigt wird, ist eine Abweichung von der Richtzahltabelle der VwVSächsBO aber zulässig.

Im Rahmen einer Reduzierung der Anzahl der Stellplätze ist die Stadt Leipzig daher nicht an die Regelung Ziff. 49.1.5.3 VwVSächsBO gebunden. Eine Reduzierung der Stellplatzzahl für Wohngebäude ist daher grundsätzlich möglich. Auch hinsichtlich der Höhe der prozentualen Reduzierung aufgrund der Erschließung durch ÖPNV ist die Stadt nicht an die Obergrenze von

² OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17.02.2009 - 10 A 793/07, Rn. 74 - <https://openjur.de/u/134142.html>.

30 Prozent gem. Ziff. 49.1.5.1 VwVSächsBO gebunden. Entscheidend ist, dass die abweichende Regelung unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien sachlichen gerechtfertigt wird. Eine rein politisch motivierte Festlegung dürfte hingegen im Ergebnis unzulässig sein.

Des Weiteren kann die Stadt Regelungen über die Voraussetzungen sowie über die Höhe der Ablösungsbeträge treffen, die nach Art der Nutzung und Lage der Anlage unterschiedlich geregelt werden können, § 89 Abs. 1 Nr. 4 SächsBO. In der Stadt Leipzig geschieht dies bisher über die gesonderte „Stellplatzablösesatzung“, wonach eine Ablöse zu leisten ist, wenn die Herstellung der notwendigen Stellplätze aus tatsächlichen Gründen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist. Die Stadt ist bezüglich der Höhe des Ablösungsbetrages und hinsichtlich der Verwendung der erlangten Gelder an die Vorgaben des § 49 Abs. 2, 3 SächsBO gebunden:

- Die Ablösebeträge dürften 60 % der durchschnittlichen Kosten eines Stellplatzes in dem betreffenden Gebiet nicht übersteigen
- Die Stadt muss die erlangten Beträge zweckgebunden für Parkplätze oder sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einsetzen.

Weitere Grenzen bestehen für den Satzungsgeber nicht.
