

Rechtsgutachten

Datum 07.07.2025

Von RA Christian Mayer
RA Philipp Leber

An ILS Research gGmbH

Betreff Gutachten zur rechtlichen Verankerung von Instrumenten
zur autoreduzierten Quartiersentwicklung im Rahmen des
Forschungsprojekts NaMoLi III

Noerr
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Rechtsanwälte Steuerberater
Wirtschaftsprüfer

Brienner Str. 28
80333 München
Deutschland

T +49 89 286280
F +49 89 280110
noerr.com

Sitz der Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB ist München. Die Gesellschaft ist im Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München unter der Nummer PR 512 eingetragen.

Eine Liste der eingetragenen Partner der Partnerschaftsgesellschaft mbB kann am Sitz der Gesellschaft oder beim Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München eingesehen werden. Weitere Informationen finden Sie im Internet unter noerr.com. Informationen zum Datenschutz bei Noerr finden Sie unter noerr.com/datenschutz.

Inhaltsverzeichnis

A.	Projekthintergrund und Prüfungsauftrag.....	4
I.	Arbeitspaket 1 – Darmstadt	4
II.	Arbeitspaket 2 – Köln	5
B.	Executive Summary.....	6
C.	Rechtliche Prüfung.....	7
I.	Arbeitspaket 1 – Mobilitätskonzepte in Bestandsquartieren	7
1.	Bestandsaufnahme der Rechtslage in Darmstadt.....	7
a)	Landesrechtlicher Rahmen.....	7
b)	Ortsrecht in Darmstadt.....	10
aa)	Einstellplatzsatzung	10
bb)	Einschränkungs- und Verzichtssatzung.....	11
2.	Regelungsmodelle für die Berücksichtigung von Mobilitätskonzepten bei Ermittlung des Stellplatzbedarfs für Neubauvorhaben	13
a)	Grundlagen und Hintergründe.....	13
aa)	Kompensation des Stellplatzbedarfs durch Mobilitätskonzept	14
bb)	Deckelung des Stellplatzbedarfs.....	15
cc)	Verpflichtung zur Vorlage eines Mobilitätskonzepts	17
b)	Formulierungsvorschlag Einstellplatzsatzung Darmstadt	19
c)	Formulierungsvorschlag für Anlage zum Mobilitätskonzept.	22
3.	Zweckbindung der Einnahmen aus der Parkgebührenerhebung	24
a)	Rechtlicher Hintergrund der Parkraumbewirtschaftung in Darmstadt	24
b)	Haushaltsrechtliche Behandlung der Erträge aus der Parkraumbewirtschaftung	25
aa)	Zweckbindung kraft Gesetz	25
bb)	Zweckbindung kraft Vermerk im Haushaltsplan	26
c)	Konsequenzen aus fehlender Zweckbindungsmöglichkeit.....	28

II.	Arbeitspaket 2 – Übertragung Modell Lincoln-Siedlung auf Stadt Köln	28
1.	Bestandsaufnahme der Rechtslage in Köln	28
a)	Landesrechtlicher Rahmen.....	28
b)	Ortsrecht in Köln	30
c)	Unterschiede zur Referenzstadt Darmstadt.....	31
2.	Verpflichtende Vorlage eines Mobilitätskonzepts durch entsprechende Ergänzung der Stellplatzsatzung	32
a)	Verpflichtung der Bauherrschaft.....	32
b)	Obergrenze und Stellplatzschlüssel	34
aa)	Obergrenze/Deckelung der Stellplatzherstellung	34
bb)	Stellplatzschlüssel	35
c)	Anpassungsvorschläge für die Stellplatzsatzung der Stadt Köln	36
3.	Formulierungsvorschlag Einschränkungs- und Verzichtssatzung für Stadt Köln.....	38
4.	Formulierungsvorschlag Stellplatzvergabeordnung für Stadt Köln	40
III.	Dauerhafte rechtliche Sicherung der Mobilitätskonzepte.....	43
1.	Sicherung im Rahmen einer Quartiersneuentwicklung	43
2.	Sicherung bei einem (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren.....	44
a)	Durch Baugenehmigung	45
b)	Durch städtebaulichen Vertrag.....	46
c)	Durch Baulast	46
d)	Durch Dingliche Sicherung.....	47
e)	Konsequenzen bei Nichteinhaltung des Mobilitätskonzepts	48

A. Projekthintergrund und Prüfungsauftrag

Das Projekt „Nachhaltige Mobilität in Lincoln: Implementierung innovativer nachhaltiger Mobilitätskonzepte in Neubausiedlungen und Konversionsflächen am Beispiel der Lincoln-Siedlung in Darmstadt (NaMoLi)“ wird in Kooperation der Wissenschaftsstadt Darmstadt, der Goethe-Universität Frankfurt am Main, der ILS Research gGmbH und der HEAG mobilo GmbH durchgeführt. Das Projekt zielt auf die Umsetzung des nachhaltigen Mobilitätskonzeptes in der Darmstädter Lincoln-Siedlung sowie auf eine mögliche Übertragbarkeit auf weitere Kommunen ab. Aktuell befindet sich das Projekt in der Förderphase III.

Die Lincoln-Siedlung in Darmstadt dient als Modellquartier für die Etablierung nachhaltiger Mobilitätskonzepte in Neubauquartieren. Durch verschiedene planerische und verkehrsrechtliche Instrumente, wie den Erlass einer Einschränkungs- und Verzichtssatzung, die die Herstellung von Stellplätzen regelt, und einer Stellplatzvergabeordnung, konnte die Siedlung autoreduziert entwickelt werden. Schwerpunkte des Mobilitätskonzeptes der Lincoln-Siedlung sind die reduzierte Bereitstellung der Infrastruktur für den motorisierten Individualverkehr, die Förderung des Umweltverbundes sowie die Bereitstellung weiterer alternativer Mobilitätsangebote, die Etablierung eines Mobilitätsmanagements einschließlich eines Finanzierungskonzepts, ein Stellplatzmanagement sowie die kontinuierliche Beteiligung der Wohnbevölkerung.

Wir wurden beauftragt, im Zuge der Projektphase III von NaMoLi ein Rechtsgutachten zu erstellen. Dieses hat zum einen zum Ziel, die Übertragbarkeit der rechtsverbindlichen Instrumente einer autoreduzierten Quartiersentwicklung für weitere Quartiersentwicklungen bzw. Neubauvorhaben in Bestandsquartieren zu prüfen (Arbeitspaket 1). Zum anderen soll das Rechtsgutachten die Übertragbarkeit der rechtsverbindlichen Instrumente einer autoreduzierten Quartiersentwicklung auf die Anwendung in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Köln prüfen (Arbeitspaket 2). Rechtslage und Literatur wurden bis einschließlich Anfang Juli 2025 berücksichtigt.

I. Arbeitspaket 1 – Darmstadt

Das erste Arbeitspaket nimmt die bereits verprobten Regelungsmechanismen der Wissenschaftsstadt Darmstadt in den Blick und hat die Entwicklung eines standardisierten Verfahrens zur Verankerung von Mobilitätskonzepten bei Neubauvorhaben zum Gegenstand. Für Neubauquartiere wie die Lincoln-Siedlung und das Ludwigshöviertel wurden Mobilitätskonzepte rechtlich erfolgreich in Neubauquartieren etabliert. Anders gestaltet sich die Entwicklung von Mobilitätskonzepten für Neubauvorhaben in bestehenden Quartieren. Hier sehen Projektentwickler von der Etablierung von Mobilitätskonzepten ab und setzen weiterhin darauf, Stellplätze herzustellen. Es wird daher geprüft, wie anhand der zur Verfügung stehenden Instrumente die Implementierung von Mobilitätskonzepten in Bestandsquartieren am Beispiel der Lincoln-Siedlung routinisiert und forciert werden kann. Im Rahmen der rechtlichen Prüfung werden folgende Fragen und Aspekte berücksichtigt und beleuchtet:

1. Welche Möglichkeiten bestehen zur rechtlichen Verankerung von Mobilitätskonzepten, um eine dauerhafte Sicherung zu gewährleisten? Stellen die

dingliche Sicherung im Grundbuch, die Baugenehmigung, der städtebauliche Vertrag etc. passende Instrumente dafür dar? Was sind die jeweiligen Vor- und Nachteile?

2. Rechtssichere Formulierung für Vorgaben, die regeln, ab welcher Größe des Vorhabens oder ab welcher Anzahl an Stellplätzen ein Mobilitätskonzept erstellt werden kann.
3. Rechtssichere Formulierung eines Schlüssels oder einer absoluten Zahl je Maßnahme zur möglichen Reduzierung des Verkehrsaufkommens.
4. Regelungen im Falle der Nicht-Einhaltung des Mobilitätskonzepts.

Die Nummern 1 und 4 des Arbeitspakets 1 werden gemeinsam mit Nummer 4 des Arbeitspakets 2 dargestellt. Zusätzlich zu den genannten Aspekten der rechtlichen Implementierung und Sicherung von Mobilitätskonzepten in Bestandsquartieren wird eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung von Mobilitätskonzepten untersucht. Es wird geprüft, ob die von der Wissenschaftsstadt Darmstadt vereinnahmten öffentlichen Parkraumbewirtschaftungsgebühren zweckgebunden für die Optimierung nachhaltiger Mobilitätsoptionen für die Wohnbevölkerung eines Quartiers genutzt werden können.

II. Arbeitspaket 2 – Köln

Im zweiten Arbeitspaket wird die Partnerkommune des Forschungsprojekts NaMoLi in den Blick genommen. Es wird geprüft, ob und inwieweit das für die Lincoln-Siedlung entwickelte Mobilitätskonzept und insbesondere seine rechtsverbindlichen Bestandteile so angepasst werden können, dass sie im Einklang mit den baurechtlichen Vorgaben der Landesbauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) und der Stellplatzsatzung der Stadt Köln angewendet werden können. In die Prüfung werden die für die Lincoln-Siedlung geltende Einschränkungs- und Verzichtssatzung sowie die Stellplatzvergabeordnung mit einbezogen.

Folgende Arbeitsschritte werden durchgeführt:

1. Entwicklung eines Vorschlags, mit dem die Reduzierung und Kompensation von Stellplätzen bei Neubauvorhaben durch die Vorlage eines geeigneten Mobilitätskonzepts für die Stadt Köln verpflichtend geregelt werden kann. Der Vorschlag berücksichtigt sowohl eine entsprechende Ergänzung der Stellplatzsatzung der Stadt Köln als auch die Entwicklung einer Musterformulierung zur Integration in gebietsbezogene Satzungen und Bebauungspläne. Dabei wird explizit auf die Zulässigkeit von Obergrenzen bzgl. der pro Wohneinheit herzustellenden Stellplätze Bezug genommen. Es wird zudem festgelegt, um welchen Wert der jeweilige Stellplatzschlüssel anhand einer entsprechend gewählten Maßnahme reduziert werden kann. Folgende Maßnahmebereiche werden dabei besonders in den Blick genommen:
 - Einrichtung und Betrieb von Mobilstationen und Carsharing-Stationen

- Erstellung von Radabstellanlagen gemäß quantitativen und qualitativen Vorgaben
 - Information und Beratung zu den Angeboten des Mobilitätskonzepts im Rahmen eines quartiersbezogenen Mobilitätsmanagements
2. Vorschlag für eine mit der in der Lincoln-Siedlung geltenden Einschränkungs- und Verzichtssatzung äquivalenten Regelung unter Geltung der BauO NRW und der Stellplatzsatzung der Stadt Köln. Der Vorschlag berücksichtigt sowohl eine entsprechende Ergänzung der Stellplatzsatzung der Stadt Köln als auch die Entwicklung einer Musterformulierung zur Integration in gebietsbezogene Satzungen und Bebauungspläne.
 3. Vorschlag für eine mit der in der Lincoln-Siedlung geltenden Stellplatzvergabeordnung äquivalenten Regelung unter Geltung der BauO NRW und der Stellplatzsatzung der Stadt Köln. Der Vorschlag berücksichtigt sowohl eine entsprechende Ergänzung der Stellplatzsatzung der Stadt Köln als auch die Entwicklung einer Musterformulierung zur Integration in gebietsbezogene Satzungen und Bebauungspläne.
 4. Prüfung der bestehenden Möglichkeiten zur rechtlichen Verankerung von Mobilitätskonzepten und insbesondere einer Einschränkungs- und Verzichtssatzung sowie einer Stellplatzvergabeordnung, um eine dauerhafte Sicherung unter Geltung der BauO NRW und der Stellplatzsatzung der Stadt Köln zu gewährleisten. Zu den zu prüfenden Varianten gehören etwa eine dingliche Sicherung im Grundbuch, eine Aufnahme in die Baugenehmigung oder der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags. Mögliche weitere Varianten sind zu identifizieren. Im Rahmen der Prüfung werden die jeweiligen Vor- und Nachteile, z.B. hinsichtlich Durchsetzbarkeit und Rechtsverbindlichkeit, dargestellt. Dieser Punkt wird gemeinsam mit Nummern 1 und 4 des Arbeitspakets 1 dargestellt.

B. Executive Summary

Die Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt enthält in der aktuellen Fassung keine Möglichkeit, den Stellplatzbedarf von (Neu-)Bauvorhaben durch den Nachweis eines Mobilitätskonzepts der Bauherrschaft standardisiert zu reduzieren. Die für Quartiersneuentwicklungen praktizierte Kombination von Bebauungsplan und Einschränkungs- und Verzichtssatzung zur Umsetzung eines Mobilitätskonzepts ist auf Bestandsquartiere allenfalls sehr eingeschränkt übertragbar. Daher ist in der Einstellplatzsatzung selbst eine Regelung zu schaffen, die die Kompensation von Stellplätzen mittels eines Stellplatzkonzeptes erlaubt. Die Hessische Bauordnung gibt den Kommunen einen entsprechenden Gestaltungsspielraum, an den der Regelungsvorschlag unter C.I.2.b) anknüpft.

Nach aktueller Rechtslage ist eine Regelung in der Stellplatzsatzung der Stadt Köln, wonach die Bauherrschaft zur Vorlage eines Mobilitätskonzepts bei Bauantragsstellung verpflichtet wird, nicht möglich. Es fehlt an einer entsprechenden und

bestimmten Ermächtigungsgrundlage in der BauO NRW. Die Regelung einer Obergrenze für die Stellplatzherstellung ist hingegen im Einzelfall zulässig. Darüber hinaus bietet die landesrechtliche Rechtslage den nötigen Spielraum, auch in der Stellplatzsatzung der Stadt Köln die Regelungen für den Erlass von Einschränkungs- und Verzichtssatzungen wie in der Wissenschaftsstadt Darmstadt aufzunehmen. Nach entsprechender Überarbeitung der Stellplatzsatzung der Stadt Köln ist es zulässig, im Rahmen von Quartiersneuentwicklungen Mobilitätskonzepte durch die Kombination von Bebauungsplan und Einschränkungs- und Verzichtssatzung umzusetzen. Die Einschränkungs- und Verzichtssatzung sowie Stellplatzvergabeordnung für die Lincoln-Siedlung können hierfür als Vorbild dienen, müssen aber an die jeweiligen Spezifika des Mobilitätskonzepts angepasst werden.

Weil die Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts betrieblich-prozesshafter Art sind, ist der dauerhafte Bestand des Mobilitätskonzepts zu sichern. Für Quartiersneuentwicklungen erfolgt dies in großem Umfang bereits durch die Festsetzungen in Einschränkungs- und Verzichtssatzung sowie Bebauungsplan, die die Beteiligten dauerhaft rechtlich binden. Für (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren kommen verschiedene Sicherungen des Mobilitätskonzepts in Betracht. Die Sicherung kann durch entsprechende Auflagen in der Baugenehmigung oder vertragliche Vereinbarungen in einem städtebaulichen Vertrag erfolgen, die durch die Eintragung einer Baulast flankierend zu sichern sind. Im Falle eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Umsetzung des Mobilitätskonzepts lebt die volle Herstellungspflicht wieder auf, die von der Bauherrschaft abzulösen oder herzustellen sind.

C. Rechtliche Prüfung

I. Arbeitspaket 1 – Mobilitätskonzepte in Bestandsquartieren

1. Bestandsaufnahme der Rechtslage in Darmstadt

Bevor die einzelnen Aufgabenstellungen des Arbeitspakets 1 in den Fokus genommen werden, ist der Rechtsrahmen in Hessen und Darmstadt darzustellen.

a) Landesrechtlicher Rahmen

Das zentrale landesrechtliche Instrument zur Implementierung und Umsetzung von Mobilitätskonzepten ist das Stellplatzrecht, geregelt in § 52 der Hessischen Bauordnung (HBO). Ziel des Stellplatzrechts ist es, den ruhenden Verkehr von öffentlichen Straßenflächen fernzuhalten und außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen unterzubringen.¹ Daher hat die Bauherrschaft eine bestimmte Zahl an Stellplätzen herzustellen, um den öffentlichen Raum zu entlasten. § 52 HBO räumt den Gemeinden zur Regelung der Stellplatzverpflichtung eine umfangreiche Kompetenz ein. Die Begründung der Stellplatzpflicht bleibt der eigenverantwortlichen Entscheidungsgewalt

¹ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 1.

der Gemeinden überlassen.² Im Grundsatz legen die Gemeinden unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse fest, ob und in welchem Umfang bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von Anlagen, bei denen ein Zu- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, geeignete Stellplätze für Kraftfahrzeuge, einschließlich für Kraftfahrzeuge von Menschen mit Behinderungen, errichtet werden müssen, um den Erfordernissen des ruhenden Verkehrs zu genügen, § 52 Abs. 1 HBO. Die Stellplatzpflicht entsteht erst durch eine kommunale Stellplatzsatzung. Der nicht abschließende Katalog in § 52 Abs. 2 S. 1 HBO konkretisiert den Inhalt der kommunalen Stellplatzsatzung. Zusätzlich können die Gemeinden gemäß § 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 HBO durch Satzung Vorschriften erlassen über die Ausstattung, Gestaltung, Größe und Zahl der Stellplätze.

Relevant für die Reduzierung des notwendigen Stellplatzbedarfs sind insbesondere § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, Nr. 4, Nr. 5 HBO:

3. *die Beschränkung der Herstellungspflicht auf genau begrenzte Teile des Gemeindegebiet oder auf bestimmte Fälle,*
4. *den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen, soweit der Stellplatzbedarf insbesondere*
 - a) *durch besondere Maßnahmen verringert wird oder*
 - b) *durch nachträglichen Ausbau von Dach- und Kellergeschossen oder Aufstockung entsteht,*
5. *die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern,*

Mithilfe von § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 HBO können Gemeinden vollständig oder teilweise auf die Herstellung von notwendigen Garagen oder Stellplätzen verzichten, insbesondere soweit der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen verringert wird, § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) HBO. Zu den besonderen Maßnahmen zur Verringerung des Bedarfs von notwendigen Stellplätzen zählen etwa die Übernahme der Fahrtkosten für Nutzer in Form von Job-Tickets oder die Akzeptanzförderung von gemeinschaftlicher Fahrzeugnutzung mittels Car-Sharing.³ Die besonderen Maßnahmen müssen dauerhaft ergriffen werden.⁴ Abweichend von der bis zum Jahr 2003 geltenden Regelung ist die Ermächtigung nicht mehr nur auf bestimmte

² Hornmann, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 47.

³ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 80; Hornmann, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 90.

⁴ Handlungsempfehlungen zum Vollzug der Hessischen Bauordnung, April 2024, Ziff. 52.2.1.4.

bauliche Anlagen besonderer Art oder Nutzung beschränkt.⁵ Mithilfe dieser Vorschrift ist es den Gemeinden erlaubt, in der Stellplatzsatzung Mobilitätskonzepte als besondere Maßnahme zu regeln, mit der ganz oder teilweise auf die Herstellung von Stellplätzen verzichtet werden kann. Durch Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts wird der eigentliche Stellplatzbedarf reduziert, was sich darin niederschlägt, tatsächlich weniger Stellplätze herstellen zu müssen. Eine freiwillige Herstellung von mehr Stellplätzen wird durch eine Regelung in der Satzung zum Verzicht nicht ausgeschlossen; dies ist der Anwendungsbereich von § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HBO.⁶

§ 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HBO eröffnet eine Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern. Gründe des Verkehrs können verkehrsverwaltungsrechtliche Maßnahmen wie Fußgängerzonen, verkehrsberuhigte Straßen oder Plätze sowie Spielstraßen sein.⁷ Mit der Einschränkung kann zusätzlich das Ziel verfolgt werden, den Quell- oder Zielverkehr zu verringern, weil dessen Zunahme die Sicherheit oder Leichtigkeit oder Ordnung des Verkehrs ernsthaft gefährden würde oder ein weiterer Ausbau des Straßenverkehrsnetzes dem gemeindlichen Verkehrskonzept widerspricht.⁸ Städtebauliche Gründe können sich aus den Belangen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, geschichtlicher oder künstlerischer Art oder zur Sicherung von Maßnahmen zur Erhaltung, Verbesserung, Erneuerung oder Umstrukturierung der städtebaulichen Struktur ableiten.⁹ Die Erforderlichkeit der Untersagung wird durch den Zweck der beabsichtigten Maßnahme, den Grad ihres Sicherheitsbedürfnisses und den örtlichen Verkehrsverhältnissen bestimmt.¹⁰ Vor der Regelung einer Einschränkung oder Untersagung sind stets andere Rechtsgüter und verfassungsrechtliche Schranken in den Blick zu nehmen, die, wie etwa die Barrierefreiheit, die Herstellung einer bestimmten Anzahl von Stellplätzen erfordern. Kommunen können die Herstellung von Stellplätzen durch diese Regelung auf eine bestimmte Anzahl deckeln. Eine überobligatorische Herstellung von Stellplätzen ist dann nicht mehr zulässig.

Durch eine Kombination der Ermächtigungen in § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und Nr. 5 HBO können Kommunen in ihrer Stellplatzsatzung regeln, dass durch den Nachweis besonderer Maßnahmen wie ein Mobilitätskonzept die Zahl der notwendig

⁵ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 79.

⁶ Weber, in: Rasch/Schaetzell (Hrsg.), Hessische Bauordnung, 2022, § 52 Erl. 2.1.2.4; Handlungsempfehlungen zum Vollzug der Hessischen Bauordnung, April 2024, Ziff. 52.2.1.4.

⁷ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 84.

⁸ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 84.

⁹ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 84.

¹⁰ Hornmann, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 99.

herzustellenden Stellplätze reduziert wird und gleichzeitig nicht mehr als die reduzierte Zahl an notwendigen Stellplätzen hergestellt werden darf. Die Kombination führt also zu einer Reduktion und zwingenden Deckelung der Herstellung von Stellplätzen.

b) Ortsrecht in Darmstadt

aa) Einstellplatzsatzung

Die Wissenschaftsstadt Darmstadt hat auf Grundlage der §§ 52, 86 und 90 HBO die Satzung über die Herstellung von Stellplätzen oder Garagen und Abstellplätzen im Gebiet der Wissenschaftsstadt Darmstadt (Einstellplatzsatzung) erlassen. Die Einstellplatzsatzung regelt in § 1 Abs. 1 die grundsätzliche Pflicht, dass bauliche oder sonstige Anlagen, bei denen ein Zu- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, nur errichtet werden dürfen, wenn Einstellplätze in ausreichender Zahl, Größe und Beschaffenheit nachgewiesen und hergestellt werden. Unter Einstellplätzen werden Stellplätze oder Garagen für Kraftfahrzeuge und Abstellplätze für Fahrräder verstanden. Gemäß § 1 Abs. 4 Einstellplatzsatzung gilt Absatz 1 nicht in Fällen, in denen Stellplatzeinschränkungssatzungen der Wissenschaftsstadt Darmstadt anderslautende Regelungen treffen. Die Anzahl der nach § 1 nachzuweisenden und herzustellenden notwendigen Stellplätze bemisst sich nach der der Einstellplatzsatzung beigefügten Anlage 1. Nach Spalte IV der Anlage 1 sind bspw. für Mehrfamilienhäuser (Nr. 1.2) je Wohneinheit 0,9 Stellplätze herzustellen. In Gebieten mit sehr hoher oder hoher Erschließungsqualität durch den Öffentlichen Personennahverkehr gelten gemäß Anlage 2 der Einstellplatzsatzung reduzierte Herstellungspflichten, für Mehrfamilienhäuser sind dann etwa nach Spalte V je Wohneinheit 0,7 Stellplätze herzustellen.

Neben der Erschließungsqualität durch den Öffentlichen Personennahverkehr sieht die Einstellplatzsatzung zwei weitere relevante Kompensationsmöglichkeiten vor, mittels derer der Stellplatzbedarf und damit die Zahl der notwendig herzustellenden Stellplätze reduziert werden kann. Erstens können nach § 3 Abs. 3 bis zu einem Viertel der notwendigen Stellplätze durch Abstellplätze für Fahrräder ersetzt werden. Hierbei sind für einen notwendigen Stellplatz vier zusätzliche nicht notwendige Abstellplätze für Fahrräder herzustellen. Diese Kompensationsmöglichkeit beruht auf § 52 Abs. 4 S. 1, S. 2 HBO und orientiert sich inhaltlich an der gesetzlichen Regelung. Zweitens können gemäß § 3 Abs. 7 in Gebieten mit wirksamer Parkraumbewirtschaftung auf Antrag die Stellplatzvorgaben in Spalte IV der Anlage 1 bei baulichen und sonstigen Anlagen nach Nr. 1 bis einschließlich Nr. 8 der Spalten I und II um 50% reduziert werden. Als Gebiete mit wirksamer Parkraumbewirtschaftung werden solche Gebiete definiert, in denen im öffentlichen Straßenraum das Verhältnis zwischen Parksuchverkehr und Anzahl verfügbarer Stellplätze zielgerichtet gesteuert wird. Der kommunale Satzungsgeber betrachtet den öffentlichen Parkraum im Straßenraum sowie die privaten Stellplätze ganzheitlich, was aus Perspektive der

Verkehrssteuerung zielführend ist.¹¹ Schließlich könnten die Ziele der öffentlichen Parkraumbewirtschaftung unterlaufen werden, wenn stattdessen eine Vielzahl an privaten Stellplätzen hergestellt wird. Rechtsgrundlage für diese Kompensationsmöglichkeit ist § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) HBO, wobei die wirksame Parkraumbewirtschaftung als besondere Maßnahme zur Verringerung des Stellplatzbedarfs zu qualifizieren ist.

Weitere Kompensationsmöglichkeiten, insbesondere die Verringerung des Stellplatzbedarfs durch den Nachweis eines Mobilitätskonzepts bzw. von alternativen Mobilitätsangeboten, sieht die Einstellplatzsatzung nicht vor. Somit ist es der Verwaltung allenfalls möglich, im Wege einer Abweichung von den Vorschriften der Einstellplatzsatzung, § 73 Abs. 1 HBO, ein Mobilitätskonzept anzusetzen und dieses bei der Ermittlung des Stellplatzbedarfs zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage ist es jedoch schwierig, eine einheitliche und kohärente Verwaltungspraxis auszubilden.

bb) Einschränkungs- und Verzichtssatzung

§ 6 der Einstellplatzsatzung gibt der Wissenschaftsstadt Darmstadt die Möglichkeit, in gesonderten Satzungsregelungen die Untersagung oder die weitergehende Einschränkung der Herstellung von Stellplätzen oder Garagen zu regeln. Dies kann aus verkehrlichen oder städtebaulichen Gründen erfolgen. Auf dieser Grundlage kann die Wissenschaftsstadt Darmstadt Stellplatzeinschränkungssatzungen erlassen, die der Einstellplatzsatzung, insbesondere der dort geregelten Herstellungspflicht in § 1 Abs. 1, vorgehen. Die Wissenschaftsstadt Darmstadt hat von dieser Option bereits mehrfach Gebrauch gemacht und individuelle Stellplatzregelungen für bestimmte Quartiere im Stadtgebiet geschaffen. Zu nennen sind hier insbesondere die Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung vom 11.12.2019, die für den Geltungsbereich des Bebauungsplans S 25.1 – Lincoln-Siedlung – gilt, sowie die Einschränkungs- und Verzichtssatzung im Ludwigshöhviertel vom 12.10.2021, die für das Gebiet des Ludwigshöhviertels gilt.

Die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen für die Lincoln-Siedlung und das Ludwigshöhviertel sind vergleichbar aufgebaut. Sie definieren zunächst eine Mindestzahl an notwendigen Stellplätzen, die für die einzelnen Nutzungen im Quartier nachzuweisen und herzustellen sind. Die Mindestzahl ist dabei geringer als die Zahl der notwendigen Stellplätze, die eigentlich nach der Einstellplatzsatzung nachzuweisen und herzustellen wäre. So sieht die Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung in § 2 Abs. 1 S. 1 vor, dass etwa für Mehrfamilienhäuser und sonstige Gebäude mit öffentlich geförderten Wohnungen je Wohneinheit nur mindestens 0,5 notwendige Stellplätze nachzuweisen sind. Die Einstellplatzsatzung sieht hierfür nach Spalte IV der Nr. 1.4 der Anlage 1 eigentlich einen Stellplatzschlüssel von 0,6 vor. Für sonstige Wohnnutzungen sind je Wohneinheit mindestens 0,65 notwendige Stellplätze nachzuweisen und herzustellen, § 2 Abs. 1 S. 3 der Einschränkungs-

¹¹ Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 9f.

und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung. Dies ist ebenfalls weniger als in Anlage 1 der Einstellplatzsatzung vorgesehen. Zusätzlich sehen die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen eine Höchstzahl von Stellplätzen vor, die maximal hergestellt werden dürfen. Es findet also eine Deckelung der herzustellenden Stellplätze statt, wodurch die Herstellung zusätzlicher, freiwilliger Stellplätze verhindert wird. Bauherrschaft oder Eigentümer sollen nicht eigenmächtig vom Stellplatzschlüssel nach oben abweichen können. In der Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung ist das in § 2 Abs. 1 S. 2, S. 4 dergestalt geregelt, dass die Herstellung von mehr als 0,65 notwendigen wie nicht notwendigen Stellplätzen oder Garagen je Wohneinheit unzulässig ist.

Neben Vorgaben zu einer verringerten Mindestzahl und zu einer gedeckelten Höchstzahl an Stellplätzen machen die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen noch Anforderungen an die Lage der Stellplätze. So ist eine Verlagerung der Stellplätze auf zentrale Sammelgaragen vorgesehen, die einzelnen Grundstücke sollen möglichst von Stellplätzen freigehalten werden. Der Autoverkehr wird so aus dem Wohnquartier auf die Sammelgaragen hin verlagert. Rechtstechnisch erfolgt dies durch eine Beschränkung der zulässigen Stellplatzherstellung auf dem eigenen Grundstück. So sieht § 3 Abs. 1 S. 1 der Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung vor, dass bei Wohnnutzungen je Wohneinheit mindestens 0,15 notwendige Stellplätze von den gem. § 2 Abs. 1 herzustellenden Stellplätzen auf dem Baugrundstück, auf welchem das Wohngebäude errichtet wird, herzustellen sind. Gleichzeitig stellt § 3 Abs. 1 S. 2 Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung sicher, dass die Herstellung von mehr als 0,15 notwendigen Stellplätzen je Wohneinheit auf dem Baugrundstück, auf welchem das Wohngebäude errichtet wird, unzulässig ist. Mehr als 0,15 Stellplätze je Wohneinheit können so auf einem Grundstück nicht hergestellt werden. Flankiert wird dieser Regelungsansatz durch die Verpflichtung, die restlichen 0,5 Stellplätze je Wohneinheit in zumutbarer Entfernung vom Baugrundstück in den im Bebauungsplan dafür vorgesehenen Sammelgaragen nachzuweisen, § 3 Abs. 1 S. 5 Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln-Siedlung. Für andere Nutzungen, etwa Gewerbenutzungen, ist ein vergleichbares Regelungskonzept umsetzbar und wurde in den Einschränkungs- und Verzichtssatzungen bereits praktiziert.

Städtebaulicher Hintergrund für den Erlass solcher spezifischen, quartiersbezogenen Einschränkungs- und Verzichtssatzungen waren Quartiersneuentwicklungen. Im Zuge dieser Quartiersneuentwicklungen und der Bebauungsplanverfahren wurde ein integratives und ganzheitliches Verkehrs- und Mobilitätskonzept geplant, welches durch verschiedene rechtliche Instrumente passgenau umgesetzt werden konnte. Dazu zählen neben der eigentlichen Einschränkungs- und Verzichtssatzung insbesondere der Bebauungsplan, der den bauplanungsrechtlichen Rahmen schafft und etwa die Flächen für die Sammelgaragen definiert, § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB. In einem flankierenden städtebaulichen Vertrag wird das Mobilitätskonzept zwischen den Beteiligten, insbesondere der Stadt und dem Vorhabenträger, nochmals vertraglich festgehalten. Für ein Mobilitätskonzept, welches in einem langen Prozess unter Heranziehung vieler Beteiligten für ein gesamtes Quartier ausgearbeitet wird, ist eine Umsetzung in Satzungsrecht prädestiniert. Die Beteiligten bringen hier regelmäßig Zeit, Kapazitäten und Expertise ein, um die Satzungen und Vertragswerke

zu konzipieren. Zusammenfassend lässt sich mithin festhalten, dass die Einschränkungs- und Verzichtssatzung aus dem Mobilitätskonzept heraus entsteht und dieses passgenau umsetzt. Zuerst wird das Mobilitätskonzept entwickelt und anhand dessen die Satzung aufgestellt.

2. Regelungsmodelle für die Berücksichtigung von Mobilitätskonzepten bei Ermittlung des Stellplatzbedarfs für Neubauvorhaben

a) Grundlagen und Hintergründe

Anders stellt sich die Situation für das vorliegende Untersuchungsobjekt, die Entwicklung eines Verfahrens zur Verankerung von Mobilitätskonzepten bei Neubauvorhaben, dar. Bei (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren besteht in den meisten Fällen bereits Baurecht, entweder durch das Vorliegen eines Bebauungsplans oder durch eine Innenbereichslage. Der Stellplatzbedarf wird über die allgemeine Einstellplatzsatzung geregelt. Mithin ist auch die zeitliche Genese eine andere als bei Quartiersneuentwicklungen. Bei (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren ist der Rechtsrahmen bereits vorhanden. Der Rechtsrahmen muss in Form der Einstellplatzsatzung ein Mobilitätskonzept abbilden können, damit ein Mobilitätskonzept auch tatsächlich zur Stellplatzreduktion in Ansatz gebracht werden kann. Gleichzeitig muss das Mobilitätskonzept die rechtlichen Vorgaben der Einstellplatzsatzung und des sonstigen Rechtsrahmens einhalten.

Bei kleineren (Neu-)Bauvorhaben wird es im Gegensatz zu großen Quartiersneuentwicklungen darauf ankommen, dass die Einstellplatzsatzung die Kompensationsmöglichkeiten durch ein Mobilitätskonzept klar bestimmt und diese der Bauherrschaft die nötige Orientierung verleiht. Der Erlass einer individuellen Satzung nur für das (Neu-)Bauvorhaben kommt zur Umsetzung des Mobilitätskonzepts hingegen nicht in Betracht. Schließlich würde der ständige Erlass von individuellen Einschränkungs- und Verzichtssatzungen dem Ziel der Routinisierung und Standardisierung von Mobilitätskonzepten zuwiderlaufen, weil Einschränkungs- und Verzichtssatzungen individuell und passgenau für großflächige Quartiersentwicklungen aufgestellt wurden und werden, was obiger Befund belegt.

Es ist daher für die Einstellplatzsatzung selbst eine Regelung zu entwickeln, die es erlaubt, ein Mobilitätskonzept als Kompensationsmöglichkeit für den Stellplatzbedarf zu berücksichtigen. Die Kompensation mittels eines Mobilitätskonzepts würde dann nicht nur für das gesamte Stadtgebiet greifen, sondern auch sämtliche (Neu-)Bauvorhaben, die stellplatzrechtlich relevant sind, erfassen. Hierbei sind verschiedene Facetten in den Blick zu nehmen. Zunächst ist zu prüfen, ob der Nachweis eines Mobilitätskonzepts als Kompensationsmöglichkeit für den Stellplatzbedarf zulässig ist und wie dieses umgesetzt werden kann. Weiter ist zu untersuchen, ob im Zusammenspiel mit der Vorlage eines Mobilitätskonzepts zugleich eine Höchstzahl an Stellplätzen zu regeln ist. Zuletzt soll dargestellt werden, ob die Bauherrschaft durch eine entsprechende Regelung in der Einstellplatzsatzung verpflichtet werden kann, stets ein Mobilitätskonzept für Neubauvorhaben vorzulegen.

aa) **Kompensation des Stellplatzbedarfs durch Mobilitätskonzept**

Die Regelung einer Kompensationsmöglichkeit in Form eines Mobilitätskonzepts ist in der Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt rechtlich zulässig. Ermächtigungsgrundlage für eine solche Regelung ist § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) HBO, demnach auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen verzichtet werden kann, soweit der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen verringert wird. Weitere Vorgaben an die besonderen Maßnahmen macht die HBO nicht, weshalb die Kommunen insoweit einen großen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum haben.¹² Besondere Maßnahmen im Sinne des § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) HBO sind insbesondere Mobilitätskonzepte und Maßnahmen des Mobilitätsmanagements, mit deren Hilfe die Nutzung des Umweltverbundes gefördert und die Kfz-Nutzung reduziert wird.¹³ Weil sie die Stellplatznachfrage reduzieren, erscheint es angemessen, die Herstellungspflichten für Stellplätze bei stellplatzrechtlich relevanten (Neu-)Bauvorhaben zu verringern. So kann gleichermaßen ein Anreiz für die Bauherren gesetzt werden, Mobilitätskonzepte umzusetzen, weil sie dann weniger Stellplätze herzustellen oder abzulösen haben.

Der Strauß an möglichen Bestandteilen und Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts ist denkbar breit. In der Literatur werden folgende Beispiele genannt:¹⁴

- Bereitstellung von hochwertigen Fahrradabstellanlagen sowie damit verbundene Infrastruktur wie Duschen und Umkleiden
- Bereitstellung von Carsharing-Fahrzeugen
- Bereitstellung von Sharing-Fahrrädern und/oder Sharing-Lastenfahrrädern
- Bereitstellung vergünstigter ÖPNV-Tickets
- Bereitstellung von Lademöglichkeiten für E-Carsharing-Fahrzeugen und E-Fahrrädern
- Bereitstellung von multimodalen Mobilitätsstationen mit Werkstätten

¹² Für Nordrhein-Westfalen *Johlen*, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 48.

¹³ Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 46.

¹⁴ Orientiert an Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 46f; Verkehrsclub Deutschland e.V., Intelligent mobil im Wohnquartier – Handlungsempfehlungen für die Wohnungswirtschaft und kommunale Verwaltungen, 2023, S. 19ff; Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung der Freien Hansestadt Bremen, Broschüre Mobilitätsmanagement statt Kfz-Stellplätze, S. 8ff.

- Bereitstellung von Shuttleservices, die Anbindung an den ÖPNV gewährleisten
- Vergabekonzept für Stellplätze
- Informations- und Beratungsangebote für Bewohner und Nutzer der Mobilitätsangebote

Damit sichergestellt ist, dass die Bestandteile eines Mobilitätskonzepts auch tatsächlich zum Tragen kommen, ist in der Einstellplatzsatzung eine Nachweispflicht des Bauherrn zu regeln, dass der Stellplatzbedarf durch die Mobilitätsangebote tatsächlich reduziert wird. Wenn ein solcher Nachweis nicht gelingt, schafft ein Mobilitätskonzept aus verkehrsplanerischer und städtebaulicher Perspektive auch keinen Mehrwert. Damit zusammenhängend sollte die Anerkennung des Mobilitätskonzepts im Ermessen der zuständigen Bauaufsichtsbehörde liegen, um eine gewisse behördliche Kontrolle über die zugelassenen Mobilitätskonzepte zu wahren.

Anders als bei der Lincoln-Siedlung oder dem Ludwigshöhviertel muss sich das Mobilitätskonzept bei (Neu-)Bauvorhaben an den Regelungen der Einstellplatzsatzung ausrichten, was den Gestaltungsspielraum mindert, gleichzeitig aber ein einheitliches Prozedere sichert.

Zudem ist zu beachten, dass nur ein geringer Teil der typischen Mobilitätsmanagement-Maßnahmen ausschließlich baulich-infrastruktureller Art ist. Sie weisen vielmehr einen betrieblich-prozesshaften Charakter auf.¹⁵ Wenn aber Stellplätze, die im Grundsatz dauerhaft hergestellt werden, durch Maßnahmen wie Sharing-Angebote ersetzt werden, ist zu gewährleisten, dass diese ebenfalls dauerhaft betreiben werden. Hierfür stehen verschiedene Sicherungsmöglichkeiten zur Verfügung.¹⁶

bb) Deckelung des Stellplatzbedarfs

Weiteres Kennzeichen der Einschränkungs- und Verzichtssatzung für die Lincoln-Siedlung und das Ludwigshöhviertel ist die Festlegung einer Höchstzahl an herzustellenden Stellplätzen. Die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen verhindern durch diese Deckelung, dass eine über die nach dem Mobilitätskonzept für das jeweilige Quartier erforderliche Zahl an Stellplätzen freiwillig hergestellt wird. Ob eine solche Deckelung auch für die allgemeine Regelung zur Kompensation durch ein Mobilitätskonzept in der Einstellplatzsatzung ein probates Mittel ist, ist hingegen zweifelhaft.

Zwar kann grundsätzlich eine solche Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen in der Stellplatzsatzung erfolgen, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern,

¹⁵ Auf diese Problemstellung macht insbesondere das Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 47 aufmerksam.

¹⁶ Siehe hierzu C.III.2.

§ 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HBO. Einer allgemeinen Einschränkung oder gar Untersagung der Stellplatzherstellung in der Einstellplatzsatzung stehen aber gewichtige verfassungsrechtliche Schranken entgegen.¹⁷ So verbiete sich etwa aus dem Verfassungsrecht zu Gunsten der Sicherung der Barrierefreiheit ein zwangsweiser Verzicht auf die Herstellung von Stellplätzen, bspw. für eine barrierefreie Wohnung oder für öffentlich zugängliche bauliche Anlagen.¹⁸ Zudem wird aus dem in § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HBO enthaltenen Merkmal der Erforderlichkeit abgeleitet, dass bei Erlass der Satzung bereits Gewissheit über den Zweck einer beabsichtigten Maßnahme bestehen muss.¹⁹ Eine Deckelung kann mithin im Regelfall nicht „ins Blaue hinein“ geregelt werden, sondern knüpft an Gründe an, die sich bereits in konkreten Planungen und Maßnahmen niedergeschlagen haben. Deswegen ist die Festlegung einer Höchstzahl nach § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HBO insbesondere für gebietstechnisch eng begrenzte Satzungen, wie etwa die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen in Darmstadt, geeignet, die auf einem Mobilitätskonzept aufsetzen und dieses satzungsrechtlich umsetzen. Denn in diesem Fall sind die Struktur des Quartiers sowie die Nutzungen bereits bekannt. Deswegen sollte in der allgemeinen, für das gesamte Stadtgebiet geltenden Stellplatzsatzung allenfalls eine allgemeine Klausel zur Einschränkung oder Untersagung aufgenommen werden, die sich auf Einzelfälle beschränkt und nur bei verkehrlichen oder städtebaulichen Gründen greift. So können Friktionen und Härtefälle vermieden und die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage sichergestellt werden.

Abgesehen von diesen rechtlichen Bedenken wäre eine Deckelung der Stellplatzherstellung bei (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren, die ihren Stellplatzbedarf durch den Nachweis eines Mobilitätskonzepts reduzieren, auch nicht erforderlich. Schließlich wäre es ökonomisch unsinnig, auf der einen Seite ein Mobilitätskonzept zu entwickeln und bereitzustellen, was mit Kosten verbunden ist, um dann auf der anderen Seite freiwillig mehr Stellplätze als eigentlich notwendig herzustellen, deren Herstellung die Zielsetzungen des Mobilitätskonzepts konterkariert. Darüber hinaus werden sich die Mobilitätskonzepte bei (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren – anders als bei großen Quartiersneuentwicklungen – meist nur auf ein oder wenige Grundstücke erstrecken, die meist einem Eigentümer gehören. Die Gefahr von gegenläufigen Interessen, die unter Umständen das Mobilitätskonzept durch die freiwillige Herstellung von weiteren Stellplätzen untergraben, ist daher deutlich geringer als bei großflächigen Quartiersneuentwicklungen mit einer Vielzahl von Beteiligten und Eigentümern.

¹⁷ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 86.

¹⁸ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 86.

¹⁹ Hornmann, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 99.

cc) Verpflichtung zur Vorlage eines Mobilitätskonzepts

Eine Regelung in der Einstellplatzsatzung mit dem Inhalt, dass die Bauherrschaft eines (Neu-)Bauvorhabens zur Vorlage eines Mobilitätskonzepts verpflichtet ist, um den Stellplatzbedarf zu reduzieren, scheitert an der fehlenden Ermächtigungsgrundlage. Denn die Verpflichtung eines Bauherrn, ein Mobilitätsmanagement zu erstellen, kann als eine Regelung verstanden werden, die die Inhalte und Grenzen des Eigentumsrechts gemäß Art. 14 GG festlegt. Eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung beinhaltet die allgemeine und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber in Bezug auf Rechtsgüter, die unter den Schutz des Eigentums fallen.²⁰ Inhalts- und Schrankenbestimmungen müssen gesetzlich festgelegt werden. Auch eine Satzung bedarf stets einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung, wenn sie Eingriffe in Freiheit oder Eigentum zur Folge hat, selbst wenn sie in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft erlassen wird.²¹ Erforderlich ist, dass landesrechtliche Satzungsermächtigungen erkennen lassen, welche Gegenstände die autonome Rechtsetzung betreffen.²²

In Hessen fehlt es jedoch an einer diesen Anforderungen genügenden Satzungsermächtigung, die es den Kommunen ermöglichen würde, eine solche Verpflichtung in die kommunale Stellplatzsatzung aufzunehmen. Die HBO erlaubt zwar den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen, soweit der Stellplatzbedarf insbesondere durch besondere Maßnahmen verringert wird, § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) HBO. § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HBO wiederum erlaubt die Begrenzung der Herstellung der zu errichtenden Stellplätze. Die verpflichtende Vorlage eines Mobilitätskonzepts durch den Bauherrn findet sich im Wortlaut dieser Ermächtigungen nicht wieder. Insbesondere durch das „soweit“ in § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 HBO wird signalisiert, dass kein rechtlicher Automatismus für die Vorlage eines Mobilitätskonzepts oder sonstiger Maßnahmen existiert. Nur wenn die Bauherrschaft besondere Maßnahmen zur Stellplatzreduktion nachweist, darf auf die Herstellung eben dieser verzichtet werden, was ein gewisses Maß an Freiwilligkeit und Autonomie bei der Bauherrschaft voraussetzt. Auch auf die sehr allgemein gehaltene Satzungsermächtigung in § 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 HBO kann die Verpflichtung zur Vorlage eines Mobilitätskonzepts nicht gestützt werden. Zwar könnte der Wortlaut, der sich auf die „Zahl der Stellplätze“ bezieht, auch die Verringerung der Stellplätze durch ein „notwendiges Mobilitätskonzept“ umfassen, jedoch ist diese Satzungsermächtigung nach den allgemeinen Regeln des Grundgesetzes zum Gesetzesvorbehalt alles in allem nicht ausreichend bestimmt genug formuliert, um darauf eine entsprechende Verpflichtung zu stützen.

²⁰ Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 14 Rn. 72.

²¹ BVerwG, Urt. v. 25.01.2006 – 8 C 13/05, BVerwGE 125, 68 Rn. 13; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Hessen, 30. Ed. 01.02.2025, § 5 Rn. 57.

²² BVerwG, Urt. v. 07.03.1958 – VII C 84/57, NJW 1958, 960 (961).

Die Rechtslage der Stadt Bremen, deren Stellplatzsatzung in § 7 MobBauOG HB ein verpflichtendes und notwendiges Mobilitätsmanagement vorsieht²³ und sogar regelt, wie viele Stellplätze durch das Mobilitätsmanagement zu kompensieren sind, ist so auf Hessen nicht übertragbar. Denn die Landesbauordnung der Stadt Bremen sieht in § 86 Abs. 1 Nr. 4 lit. b) BremLBO ausdrücklich die Möglichkeit vor, die Anforderungen an Maßnahmen eines vorhabenbezogenen Mobilitätsmanagements zu regeln, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse und der zu erwartenden Nutzung der baulichen Anlage zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs oder des ruhenden Verkehrs erforderlich sind. Dies wird unter dem Oberbegriff des notwendigen Mobilitätsmanagements zusammengefasst. Damit hat der bremische Landesgesetzgeber eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, wonach der Stellplatzbedarf zwingend durch ein Mobilitätsmanagement reduziert werden muss und dies in § 7 MobBauOG HB umgesetzt. Die HBO sieht eine solche Ermächtigungsgrundlage nicht vor, die Ermächtigung könnte aber – orientiert an der Bremischen Ermächtigungsgrundlage – wie folgt in die HBO integriert werden:

§ 52 HBO: Garagen, Stellplätze für Kraftfahrzeuge, Abstellplätze für Fahrräder

[...]

(2)¹Die Gemeinden können insoweit durch Satzung regeln:

[...]

4. den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen, soweit der Stellplatzbedarf insbesondere

a) durch besondere Maßnahmen verringert wird oder

b) durch nachträglichen Ausbau von Dach- und Kellergeschossen oder Aufstockung entsteht,

5. die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern,

[NEU: 5a. die Anforderungen an Maßnahmen eines vorhabenbezogenen freiwilligen oder verpflichtenden Mobilitätsmanagements, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse und der zu erwartenden Nutzung der baulichen Anlage zur Verringerung des

²³ Zum verpflichtenden Nachweis von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements in Bremen siehe auch Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung der Freien Hansestadt Bremen, Broschüre Mobilitätsmanagement statt Kfz-Stellplätze, S. 3.

motorisierten Individualverkehrs oder des ruhenden Verkehrs erforderlich sind (notwendiges Mobilitätsmanagement)]

Die Gemeinden könnten im Anschluss selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie von dieser Ermächtigung Gebrauch machen und eine Verpflichtung der Bauherrschaft zum Nachweis eines Mobilitätskonzepts in ihre kommunale Stellplatzsatzung aufnehmen.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen für die Lincoln-Siedlung und das Ludwigshöviertel auch keine Verpflichtung im eigentlichen Sinn zur Vorlage und Umsetzung eines Mobilitätskonzepts enthalten. Vielmehr wird durch die Kombination von Herstellungsverzicht und Herstellungseinschränkung sichergestellt, dass nur eine reduzierte Zahl an Stellplätzen tatsächlich hergestellt wird. Damit wird indirekt das im Rahmen der Quartiersentwicklungen ausgearbeitete Mobilitätskonzept umgesetzt.

b) Formulierungsvorschlag Einstellplatzsatzung Darmstadt

Im Folgenden wird zunächst anhand der eben erarbeiteten rechtlichen Grundlagen ein Vorschlag ausgearbeitet, der als Musterentwurf einer Kompensationsregelung für die Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt dienen kann. Dieser orientiert sich am Musterentwurf des Zukunftsnetz Mobilität NRW, welcher auch auf die hessische Rechtslage übertragbar ist, und reflektiert die Stellplatzregelungen anderer hessischer Kommunen.²⁴ Auf die Aufnahme einer Regelung zur Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen unmittelbar in der Einstellplatzsatzung wurde verzichtet. Diese Regelung kann aber vergleichbar zum Formulierungsvorschlag für die Stadt Köln aufgenommen werden.²⁵

Satzungstext	Erläuterung
NEU: § 4 – Verringerung der Anzahl der notwendigen Stellplätze	Es ist ein neuer Paragraph in der Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt zu schaffen, der eine verringerte Herstellungspflicht für Stellplätze formuliert, soweit der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen verringert wird.
(1) ¹ Die Pflicht zur Herstellung der notwendigen Stellplätze kann nach den Maßgaben der Anlage 5 dieser Satzung ausgesetzt werden, solange und soweit nachgewiesen wird, dass der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen	S. 1: Kernstück der Reduktionsregelung, wobei die einzelnen möglichen Maßnahmen und die damit verbundene anteilmäßige Reaktion in Anlage 5 ausgelagert wird

²⁴ Zu nennen sind die Stellplatzsatzungen der hessischen Kommunen Babenhausen, Offenbach, Marburg und Wetzlar.

²⁵ Siehe C.II.2.c).

der Bauherrschaft nachhaltig verringert wird. ²Die [...] entscheidet über die Aussetzung nach pflichtgemäßem Ermessen. ³Die Umsetzung der besonderen Maßnahmen ist der [...] zur Nutzungsaufnahme und in der Folgezeit jährlich nachzuweisen. ⁴Wird eine Maßnahme nach S. 1 über die gesamte Dauer von [...] Jahren vorgehalten, gilt die Stellplatzpflicht nach Ablauf dieses Zeitraumes insoweit als erfüllt. ⁵Die Aussetzung ist zu widerrufen, wenn innerhalb des Aussetzungszeitraums der Nachweis, dass die Voraussetzungen für die Aussetzung der Stellplatzpflicht erfüllt sind, nicht mehr erbracht wird. ⁶Im Falle des Widerrufs der Aussetzung nach S. 5 sind die ausgesetzten Stellplätze herzustellen oder bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 7 abzulösen, wobei der im Zeitpunkt der Ablösung maßgebliche Ablösungsbetrag gem. § 7 Abs. 2 gilt.	• <u>S. 2:</u> Die Zulassung eines einzelnen Mobilitätskonzepts sollte im Ermessen der Behörde bleiben. • <u>S. 3:</u> Durch ein regelmäßiges Monitoring der zuständigen Behörden kann die dauerhafte Umsetzung des Mobilitätskonzepts behördenseits überwacht werden. • <u>S. 4:</u> Die Aussetzung der Herstellungspflicht für Stellplätze, die durch das Mobilitätskonzept kompensiert werden, kann befristet werden. Als Zeitraum bietet sich eine Zeitspanne von 10 bis 20 Jahren an, innerhalb der erwartet werden kann, dass sich das Mobilitätsverhalten tatsächlich geändert hat. Durch die Befristung der Aussetzung kann der Anreiz auf die Bauherrschaft erhöht werden, ein Mobilitätskonzept einzuführen, weil dieses dann nicht „ewig“ nachgewiesen werden muss. • <u>S. 5 und S. 6:</u> Die Anzahl der notwendigen Stellplätze bleibt unverändert, aber nur für die reduzierte Anzahl wird die tatsächliche Herstellung gefordert.²⁶ Falls die besonderen Maßnahmen wegfallen, sind die bisher kompensierten Stellplätze nachträglich herzustellen oder abzulösen.²⁷ Es ist auch möglich, bereits in der Satzung das Verhältnis von nachträglicher Herstellung und Ablösung zu regeln. Durch die hier gewählte Regelung wird dem Bauaufsichtsamt die größtmögliche Flexibilität bei der Entscheidung eingeräumt. Es kann zusätzlich von der Bauherrschaft auch verlangt
---	---

²⁶ Solche und ähnliche Regelungsmodelle kennen einige Kommunen in Hessen, etwa die Gemeinden Wetzlar, Marburg und Babenhausen. Die Aussetzung wird auch vom Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49 empfohlen.

²⁷ *Johlen*, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 54.

	werden, dass die Flächen, auf denen ggf. die eigentlich ausgesetzten Stellplätze hergestellt werden, bereits bei Antragsstellung nachzuweisen und per Baulast gegenüber dem Bauaufsichtsamt zu sichern sind.
(2) Die nach Abs. 1 nachgewiesenen besonderen Maßnahmen werden Gegenstand der baurechtlichen Entscheidung und sind öffentlich-rechtlich zu sichern.	Die besonderen Maßnahmen sind zu sichern, damit ein Mobilitätskonzept dauerhaft betrieben wird. Es wird klargestellt, dass die Mobilitätsmaßnahmen im Stellplatznachweis Teil der Baugenehmigung sind.²⁸ Zudem werden die Maßnahmen flankiert öffentlich-rechtlich gesichert, wobei insbesondere eine Baulast oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag in Betracht kommt.²⁹
(3) Eine Verringerung der Anzahl der notwendigen Stellplätze nach Abs. 1 ist erst möglich, soweit für das Vorhaben nach § 3 Abs. 1 mehr als [xx] Stellplätze notwendig sind.	Da Mobilitätskonzepte in der Regel nur bei größeren Bauvorhaben erstellt werden und verkehrlich wirksam werden, sollten sie erst ab einer gewissen regulären Stellplatzzahl zum Tragen kommen. ³⁰ Tragfähig erscheint hier eine Untergrenze von 10 Stellplätzen. ³¹
(4) Die mögliche Reduzierung notwendiger Stellplätze nach Abs. 1 kann, auch in Verbindung mit § 3 Abs. 3 und Abs. 7, nur in Höhe von maximal [xx] % der nach	Um sicherzustellen, dass nicht durch eine Kombination von beliebig vielen Maßnahmen im Mobilitätskonzept die Anzahl der notwendigen Stellplätze kleingerechnet wird, sollte die mögliche Reduzierung gegenüber der regulären Stellplatzzahl beschränkt werden. ³² Nach Erfahrungen des

²⁸ Dies sieht bspw. auch die Stellplatzsatzung der Stadt Babenhausen in § 7 Abs. 1 vor.

²⁹ Zu den Sicherungsmöglichkeiten ausführlich C.III.2.

³⁰ Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49.

³¹ Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49; ähnlich ist die Bagatellgrenze etwa in München geregelt. Andere Kommunen, etwa die Stadt Babenhausen oder die Stadt Tübingen, erlauben den Ansatz eines Mobilitätskonzepts schon ab einem Stellplatzbedarf von zwei Stellplätzen. Die von der Stadt Köln bestimmte Zahl von 81 Stellplätzen, ab der erst mittels eines Mobilitätskonzepts der Stellplatzbedarf reduziert werden kann, scheint hingegen zu hoch gegriffen.

³² Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49.

§ 3 Abs. 1 herzustellenden Stellplätze erfolgen.	Zukunftsnetz Mobilität NRW erscheint eine weitere Reduzierung um bis zu 60 % als realistisch. ³³
--	---

c) Formulierungsvorschlag für Anlage zum Mobilitätskonzept

Der folgende Vorschlag einer Anlage benennt in Spalte 1 die besonderen Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts. In Spalte 2 wird die anteilmäßige Verringerung des Stellplatzbedarfs geregelt. Die in Spalte 1 genannten Maßnahmen sind typischerweise Bestandteil eines Mobilitätskonzepts. Die Liste ist jedoch nicht abschließend und kann um weitere Bestandteile erweitert werden.³⁴ Die durch die Maßnahmen bewirkte Verringerung des Stellplatzbedarfs wird in Spalte 2 durch eine prozentuale Reduzierungsquote ausgedrückt. Eine prozentuale Reduzierungsquote ist einer absoluten Zahlenangabe vorzuziehen, weil gerade bei „weichen“ Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts eine absolute Zahl schwer zu bestimmen sein dürfte und sich die Maßnahmen je Vorhaben unterschiedlich auf das Mobilitätsverhalten der Bewohner/Nutzer auswirken können. In jedem Fall sollte der Bauaufsichtsbehörde bei der Bewertung der Verringerung des Stellplatzbedarfs ein gewisser Entscheidungsspielraum eingeräumt werden. Der Tabelle mit den besonderen Maßnahmen werden Vorgaben zum Verfahren und zur Ausarbeitung des Mobilitätskonzepts vorangestellt. So wird sichergestellt, dass die vorgelegten Mobilitätskonzepte einem gewissen Qualitätsstandard genügen und nachweisen, dass die Maßnahmen tatsächlich zur Reduktion des Stellplatzbedarfs führen.

Muster Anlage 5 – Berücksichtigung besonderer Maßnahmen der Bauherrschaft

Die Bauherrschaft kann mit den hier näher dargestellten Kompensationsmaßnahmen die Zahl der notwendig herzustellenden Stellplätze reduzieren. Diese sind in einem Mobilitätskonzept darzustellen und dem Bauaufsichtsamt gemeinsam mit dem Bauantrag vorzulegen. Das Mobilitätskonzept muss folgenden Anforderungen genügen **[NEU: zu verwendende Methodik; Detailgrad der Beschreibung der Maßnahmen und ihren Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten der Bewohner/Nutzer; Nachweis einer Verringerung des Stellplatzbedarfs]**. Das Bauaufsichtsamt bewertet das Mobilitätskonzept anhand dieser Maßstäbe und prüft, ob die Verringerung des Stellplatzbedarfs plausibel und nachvollziehbar ist. Wenn mehrere Maßnahmen aus den einzelnen Themenbereichen umgesetzt werden, so können die jeweiligen Reduzierungsquoten aufaddiert werden, sofern eine entsprechende Verringerung des Stellplatzbedarfs im Mobilitätskonzept nachgewiesen wird.

³³ Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49, Marburg etwa erlaubt Minderung um 100 %, dürfte aber zu weitgehend sein. Ingolstadt hingegen reduziert maximal um 15 % der erforderlichen Stellplätze, siehe Richtlinie zum Mobilitätskonzept nach § 4 der Garagen- und Stellplatzsatzung der Stadt Ingolstadt, Nr. 6.

³⁴ Diese kann sich etwa an der Aufzählung unter C.I.2.a)aa) orientieren.

Besondere Maßnahmen zur Verringerung des Kfz-Verkehrs ³⁵	Anteilmäßige Verringerung der Anzahl der notwendigen Kfz-Stellplätze
Förderung Car-Sharing, z.B. durch • Errichtung einer öffentlich zugänglichen und nutzbaren Carsharing-Station auf dem Baugrundstück [NEU: uU Mindestzahl an Carsharing-Plätzen]; • Errichtung neuer oder Erweiterung bestehender Carsharing-Stationen auf einem geeigneten Grundstück [NEU: uU Mindestzahl an Carsharing-Plätzen]; • Angebot einer Plattform für Car-Pooling oder ähnliches, z.B. Förderung von Fahrgemeinschaften	Bis zu [xx] %
ÖPNV-Vergünstigung, z.B. Erwerb und/oder Bereitstellung von • Jobtickets • Semestertickets • Mietertickets	Bis zu [xx] %
Radverkehrsförderung, z.B. • Bikesharingangebote, etwa für Lastenräder oder E-Bikes • Ladestationen für E-Bikes • Reparaturangebote • Errichtung und Unterhaltung einer öffentlich zugänglichen und nutzbaren Pedelec-Verleihstation	Bis zu [xx] %

³⁵ Orientiert sich an Köln, Zukunftsnetz Mobilität NRW, kann aber auch um weitere Bausteine ergänzt werden, die nach dem behördlichen Erfahrungswissen zu einer Reduktion des Stellplatzbedarfs führen.

• Errichtung und Unterhaltung einer Fahrradvermietstation auf dem Baugrundstück, Vergünstigung für Bewohner/Nutzer • Errichtung und Unterhaltung von Dusch- und Umkleidemöglichkeiten.	
Sonstige Maßnahmen, die zu einer Kompensation des Stellplatzbedarfs führen und den Kfz-Verkehr reduzieren.	Einzelfallprüfung

3. Zweckbindung der Einnahmen aus der Parkgebührenerhebung

Abschließend wird für das Arbeitspaket 1 untersucht, ob zur Finanzierung von Mobilitätskonzepten, z.B. zur Optimierung nachhaltiger Mobilitätsoptionen für die Wohnbevölkerung eines Quartiers, die Einnahmen aus öffentlichen Parkraumbewirtschaftungsgebühren verwendet werden dürfen.

a) Rechtlicher Hintergrund der Parkraumbewirtschaftung in Darmstadt

Die Bewirtschaftung des öffentlichen Parkraums der Wissenschaftsstadt Darmstadt erfolgt durch die Parkgebührenordnung für den Bereich der Wissenschaftsstadt Darmstadt vom 01.07.2024 (Parkgebührenordnung). Die Parkgebührenordnung reglementiert in § 1, dass die in der Parkgebührenordnung festgesetzten Gebühren für alle parkgebührenpflichtig ausgewiesenen Parkplätze im öffentlichen Straßenraum der Wissenschaftsstadt Darmstadt greifen. Die gebührenpflichtigen Parkplätze werden in 4 Zonen eingeteilt, wobei in Zone III mit EUR 0,50 je angefangener halben Stunde (§ 2 Nr. 2 lit. c)) die niedrigste Gebühr und in Zone IV mit EUR 3,00 je angefangener halben Stunde (§ 2 Nr. 2 lit. d)) die höchste Gebühr erhoben wird. Neben diesen Gebühren für das klassische Kurzzeitparken mit Parkschein oder äquivalenter elektronischer Entrichtung kennt die Parkgebührenordnung noch Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen für Bewohner, die in einem Bewohnerparkgebiet meldebehördlich registriert sind, § 3 Abs. 1. Die Gebühr für einen Bewohnerparkausweis mit einer Gültigkeit von zwölf Monaten beträgt EUR 120,00.

Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Kurzzeitparkgebühr ist § 6a Abs. 6 S. 1, S. 2 iVm S. 4 Straßenverkehrsgesetz (StVG). Demnach können die Gemeinden für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen Gebühren erheben. Für die Festsetzung der Gebühr, also insbesondere die Bestimmung der Gebührenehöhe, werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen. Die Ermächtigung der Landesregierungen kann von diesen per Rechtsverordnung weiter übertragen werden. Von dieser Übertragungsbefugnis hat das Land Hessen in § 16 Nr. 2 der Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen der Landesregierung im Bereich der hessischen Landesverwaltung (Delegationsverordnung) Gebrauch gemacht und die Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen auf die Gemeinden subdelegiert. Eine gleiche Regelungstechnik findet sich für die Gebühr für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises. Gemäß § 6a Abs. 5a S. 1 StVG können die nach Landesrecht zuständigen Behörden

Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen erheben, wobei nach § 6a Abs. 5a S. 2 StVG wiederum die Landesregierungen ermächtigt werden, Gebührenordnungen für die Festsetzung der Gebühren zu erlassen. Diese Ermächtigung kann nach § 6a Abs. 5a S. 5 StVG weiter übertragen werden. Auch diese Ermächtigung hat das Land Hessen an die Gemeinden subdelegiert, § 16 Nr. 1 der Delegationsverordnung.

Die Wissenschaftsstadt Darmstadt ist mithin ermächtigt, Parkgebühren für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen sowie für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen zu erheben und in einer Parkgebührenverordnung die Gebührenhöhe festzusetzen. Von dieser Ermächtigung hat die Wissenschaftsstadt Darmstadt in Form der Parkgebührenordnung Gebrauch gemacht und generiert insoweit kommunale Einnahmen aus der Erhebung der Parkgebühren. Weil die Wissenschaftsstadt Darmstadt die Finanzierungsverantwortung für die öffentlichen Parkplätze und die damit verbundenen Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen innehat, steht ihr auch die Berechtigung an den Erträgen aus der Parkgebühr zu.³⁶

b) Haushaltsrechtliche Behandlung der Erträge aus der Parkraumbewirtschaftung

Die Erträge sind als kommunale Einnahmen Teil des Finanzhaushalts der Wissenschaftsstadt Darmstadt und entsprechend im Haushaltsplan zu berücksichtigen. Für die Aufstellung und den Vollzug des Haushaltsplans gilt das Prinzip der Gesamtddeckung. Nach § 18 der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (GemHVO) dienen die Einzahlungen in den Finanzhaushalt insgesamt der Deckung der Auszahlungen aus dem Finanzhaushalt. Gleiches gilt für den Ergebnishaushalt einer Kommune. Bestimmte kommunale Einnahmen sind haushaltsrechtlich nicht bestimmten Finanzierungszielen zugeordnet. Diese Maßgaben bedeuten für das kommunale Parkgebührenaufkommen, dass dieses im Grundsatz nicht zweckgebunden eingesetzt werden kann. Nichtsdestotrotz ist es zulässig, in bestimmten Fällen eine Zweckbindung von Einnahmen vorzusehen. Eine Zweckbindung kann zum einen kraft Gesetzes oder kraft sonstiger Rechtsverpflichtung erfolgen (siehe C.I.3.b)aa)). Zum anderen kann der Haushaltssatzungsgeber im jeweiligen Haushaltsplan durch einen Zweckbindungsvermerk für einen Haushaltstitel eine Zweckbindung begründen, wobei hier die Maßgaben des § 19 GemHVO zu beachten sind (siehe C.I.3.b)bb)).³⁷

aa) Zweckbindung kraft Gesetzes

Im Gegensatz zur Stellplatzablöse, die nach § 52 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 HBO nur für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen, die Instandhaltung bestehender Parkeinrichtungen oder für sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen

³⁶ Allgemein *Selmer/Brodersen/Nicolaysen*, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, 1989, S. 78.

³⁷ Zu den Formen der Zweckbindung *Gröpl*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal финанzen, 2006, § 29 Rn. 67ff.

vom ruhenden Verkehr einschließlich investiver Maßnahmen des öffentlichen Personennah- oder Fahrradverkehrs verwendet werden darf, existiert für die verschiedenen Formen der Parkgebühr keine gesetzliche Zweckbindungsvorschrift mehr. Zwar regelte bis zum Jahr 1994 § 6a Abs. 6 S. 3 StVG aF, dass die Einnahmen aus den Parkgebühren von den Gemeinden zur Deckung der Kosten vorhandener oder zukünftiger Parkeinrichtungen zu verwenden seien. Intention dieser Zweckbindungsvorschrift war, die Akzeptanz der Parkgebührenerhebung zu erhöhen, indem die Gebühreneinnahmen den Parkenden durch entsprechende Ausgaben wieder zugutekommen. Diese durch den Bund verordnete Ausgabenpflicht wurde 1994 aus verfassungsrechtlichen Erwägungen aufgehoben.³⁸ In der Folge hat das Land Hessen, soweit ersichtlich, keine funktionsgleiche Zweckbindungsregelung erlassen.

bb) Zweckbindung kraft Vermerkes im Haushaltsplan

Ob eine Zweckbindung der Parkgebühreneinnahmen im Haushaltsplan zulässig ist, beurteilt sich nach § 19 GemHVO. Demnach ist eine Zweckbindung der Verwendung vorzusehen, wenn sich die Beschränkung aus der Herkunft oder Natur der Erträge ergibt (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO) oder wenn ein sachlicher Zusammenhang dies erfordert und durch die Zweckbindung die Bewirtschaftung der Mittel erleichtert wird (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO). Eine Beschränkung aufgrund der Herkunft des Ertrags wäre nur dann denkbar, wenn sich die Zweckbindung allein aus der Gewährung des Ertrags durch eine bestimmte Person oder Träger ergibt.³⁹ Dies kommt nur in engen Ausnahmefällen, etwa bei Spenden, in Betracht und ist für die Parkgebühr nicht ersichtlich. Die Beschränkung der Verwendung aufgrund der Natur des Ertrags erfasst Vorgänge, die geradezu zwingend für eine zweckentsprechende Verwendung vorgesehen sind.⁴⁰ Obgleich die Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung zu § 19 Abs. 1 Nr. 1 nahe legen, dass für Benutzungsgebühren nach dem Hessischen Kommunalabgabengesetz (HessKAG) eine Zweckbindung gegeben ist und die Erträge aus einer Benutzungsgebühr nur zweckgebunden für die korrespondierende staatliche Leistung erhoben werden dürfen,⁴¹ greift dieser Ansatz für die Parkgebühr nicht. Abgesehen davon, dass die Parkgebühr auf Grundlage des StVG erhoben wird und damit keine Kommunalabgabe im Sinne des HessKAG ist,⁴² wird die Beschränkung des Verwendungszwecks für Benutzungsgebühren nach dem HessKAG argumentativ anhand des dort vorgeschriebenen Kostendeckungsprinzip festgemacht.⁴³ Denn nach § 10 Abs. 1 S. 2 HessKAG sind die Gebührensätze in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das

³⁸ BT-Drs. 12/7364, S. 4; *Henseler*, NVwZ 1995, 745 (748).

³⁹ *Rauber*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Hessen, 13. Fassung 2023, GemHVO § 19 Rn. 2.

⁴⁰ *Rauber*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Hessen, 13. Fassung 2023, GemHVO § 19 Rn. 2.

⁴¹ Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung des Hessischen Ministeriums des Innern, S. 20.

⁴² Zur identischen Rechtslage in anderen Bundesländern OVG Greifswald, Urt. v. 27.02.2018 – 1 K 21/14, BeckRS 2018, 5597 Rn. 51; OVG Lüneburg, Urt. v. 17.12.1999 – 10 L 5353/97, BeckRS 2005, 20525; VGH München, Urt. v. 29.06.1994 – 4 N 93.832, BayVBI 1994, 750 (751).

⁴³ *Rauber*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Hessen, 13. Fassung 2023, GemHVO § 19 Rn. 5.

Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen, § 10 Abs. 1 S. 3 HessKAG. Daraus wird gefolgert, dass durch die Einnahmen aus einer Benutzungsgebühr, deren Höhe sich an den Gesamtkosten der Einrichtung orientieren muss, ein Finanzrahmen vorgegeben wird, der gleichsam der Bewirtschaftung eben dieser Leistung dient.⁴⁴ Die Bindung der Gebührenhöhe an die Kosten der Einrichtung bewirkt mithin eine faktische Zweckbindung der Einnahmen. Anders ist es bei der Parkgebühr, die sich – im Gegensatz zu Kommunalabgaben – auch am Vorteilsausgleichszweck bemisst und Einnahmen daher die eigentlichen Kosten auch übersteigen können.⁴⁵ Hier ist der Konnex zwischen kostendeckender Gebühr, die letztlich der Finanzierung der Einrichtung dient, nicht im Gesetz angelegt. Selbst wenn hier eine andere Meinung vertreten wird, kann ein Verwendungszweck kraft Natur der Sache nur für solche Aufwendungen bzw. Ausgaben angeordnet werden, die mit der angebotenen staatlichen Leistung eben in gleicher Weise kraft Natur der Sache zusammenhängen. In Bezug auf das Parken wären das etwa Aufwendungen für Parkflächen oder Parkscheinautomaten, aber keine Aufwendungen für die Optimierung von Mobilitätskonzepten. Diese sollen die Verkehrsteilnehmer nämlich dazu motivieren, die staatliche Leistung, das öffentliche Parkraumangebot, weniger zu nutzen. Zusammenfassend ist es nicht erlaubt, einen Verwendungszweck kraft Natur der Sache festzulegen, der mit der staatlichen Leistung nicht korreliert.

Aus dem gleichen Grund scheitert der Vermerk einer Zweckbindung nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO, weil es an einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang zwischen Parkgebühr und Mobilitätskonzept fehlt. Ein sachlicher Zusammenhang liegt insbesondere dann vor, wenn sich die Erträge und Aufwendungen bzw. Ein- und Auszahlungen auf denselben Teilhaushalt beziehen bzw. für die Bereitstellung eines Produkts anfallen.⁴⁶ Der betreffende Ausgabetitel muss der Erfüllung ähnlicher Zwecke dienen wie der korrespondierende Einnahmetitel.⁴⁷ Einen solchen unmittelbaren Zusammenhang kann man zwischen der Parkgebühr und etwa der Bereitstellung von Fahrguthaben oder der Ausweitung multimodaler Mobilitätsangebote nicht annehmen, da die Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts mit der eigentlichen Parkraumbewirtschaftung nicht direkt zusammenhängen. Im Übrigen wird eine entsprechende Zweckbindung kaum die Bewirtschaftung der Mittel erleichtern.

⁴⁴ *Rauber*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Hessen, 13. Fassung 2023, GemHVO § 19 Rn. 6.

⁴⁵ BT-Drs. 15/1496, S. 6, demnach die Festsetzung und Erhebung von Parkgebühren völlig eigenverantwortlich nach den örtlichen Verhältnissen je nach Parkdruck erfolgen und somit auch der mit der Parkmöglichkeit eingeräumte Vorteil entgolten werden darf. Für die Gebühr für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises ist die Bemessung anhand des Vorteilsausgleichszweck ausdrücklich in § 6a Abs. 5a S. 3 StVG festgehalten. Gemäß Teilergebnishaushalt 546 des Haushaltsplans 2024 der Wissenschaftsstadt Darmstadt wird mit Blick auf die Parkeinrichtungen und Parkscheinautomaten ein positiver Ertragssaldo erzielt.

⁴⁶ *Rauber*, in: Praxis der Kommunalverwaltung Hessen, 13. Fassung 2023, GemHVO § 19 Rn. 10.

⁴⁷ *Gröpl*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 29 Rn. 72.

Abschließend kann auf Grundlage von § 19 Abs. 2 GemHVO eine fakultative Zweckbindung im Haushaltsplan vorgesehen werden. Diese Ermächtigung umfasst aber lediglich Zweckbindungen hinsichtlich Mehr- oder Mindererträgen, um Anpassungen an sich ändernde Ertragssituationen vornehmen zu können. Für eine allgemeine Zweckbestimmung handelt es sich hierbei um keine passende Rechtsgrundlage.

c) **Konsequenzen aus fehlender Zweckbindungsmöglichkeit**

Obgleich die Voraussetzungen einer Zweckbindung für die Einnahmen aus der Parkgebührenerhebung nach § 19 GemHVO nicht gegeben sind, ist es der Wissenschaftsstadt Darmstadt unbenommen, im Rahmen ihrer kommunalen Ausgabenhoheit finanzielle Mittel für die Optimierung nachhaltiger Mobilitätsoptionen bereitzustellen. Teil der grundgesetzlich geschützten kommunalen Finanzhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG, ist das Recht einer eigenverantwortlichen Ausgabenwirtschaft.⁴⁸ Dazu gehört auch das Recht, eigene förderpolitische Ziele aus Haushaltsmitteln zu unterstützen.⁴⁹

Zwar kann wegen des Grundsatzes der Gesamtdeckung nicht festgelegt werden, woher diese finanziellen Mittel stammen, etwa aus dem Gewerbesteueraufkommen, dem Zweitwohnungssteueraufkommen oder eben dem Parkgebührenaufkommen. Aber mittelbar wird durch die Parkgebühreneinnahmen der finanzielle Handlungsspielraum der Wissenschaftsstadt Darmstadt erweitert, der es je nach Haushaltslage erlaubt, Mobilitätskonzepte zu unterstützen.

II. **Arbeitspaket 2 – Übertragung Modell Lincoln-Siedlung auf Stadt Köln**

1. **Bestandsaufnahme der Rechtslage in Köln**

a) **Landesrechtlicher Rahmen**

Der landesrechtliche Rahmen stellt sich in Nordrhein-Westfalen auf den ersten Blick anders als in Hessen dar. Es kann jedoch festgehalten werden, dass den Kommunen ein vergleichbar großer Gestaltungsspielraum wie in Hessen eingeräumt wird. § 48 BauO NRW, der das Stellplatzrecht für Nordrhein-Westfalen regelt, beinhaltet bis 2021 eine mit Hessen vergleichbare Ermächtigung der Kommunen für den Erlass einer Stellplatzsatzung. So konnten die Gemeinden nach § 48 Abs. 3 S. 2 Nr. 3, Nr. 4, Nr. 5 BauO NRW aF unter anderem regeln:

3. *die Beschränkung der Herstellungspflicht auf genau begrenzte Teile des Gemeindegebiet oder auf bestimmte Fälle,*

⁴⁸ Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Kap C. Rn. 248.

⁴⁹ Müller/B. Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, Kap. B Rn. 44.

4. *den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Garagen oder Stellplätzen, soweit der Stellplatzbedarf*
 - a) *durch besondere Maßnahmen verringert wird oder*
 - b) *durch nachträglichen Ausbau von Dach- und Kellergeschossen oder durch Aufstockung entsteht,*
5. *die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Garagen oder Stellplätzen, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern,*

Inhaltlich stimmte diese Ermächtigung mit der Ermächtigungsgrundlage in § 52 Abs. 2 S. 1 HBO überein. Im Zuge einer Novellierung der BauO NRW im Jahr 2021 wurde § 48 Abs. 3 BauO NRW aF ersatzlos gestrichen. Als Begründung führte der Gesetzgeber lediglich an, dass § 48 BauO NRW im Wesentlichen auf die Inhalte der Musterbauordnung zurückgeführt werde.⁵⁰ Als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Stellplatzsatzungen verbleibt damit in Nordrhein-Westfalen lediglich § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW, wonach Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze durch Satzung geregelt werden kann. § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW ordnet hierbei an, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs, die städtebauliche Situation und die Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs bei Erlass der Satzung zu berücksichtigen sind.

Der Wegfall von § 48 Abs. 3 BauO NRW aF hat jedoch nicht zur Folge, dass eine Gemeinde die bisher möglichen Satzungsinhalte nicht mehr regeln kann. Eine Gemeinde kann in ihren Satzungsbestimmungen – entsprechend der früheren Fassung des Gesetzes – den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen für den Fall anordnen, dass der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen verringert wird.⁵¹ Auch andere Verzichtstatbestände erscheinen denkbar.⁵² Der Verzicht auf die Herstellung von Stellplätzen als Folge der Kompensation von Stellplätzen durch ein Mobilitätskonzept kann unter die „Zahl“ der Stellplätze in § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW subsumiert werden. Darüber hinaus ist der vollständige oder teilweise Verzicht auf die Herstellung notwendiger Stellplätze auch in der Verordnung über notwendige Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Fahrräder (StellplatzVO NRW) vorgesehen, § 4 Abs. 1 Nr. 1 StellplatzVO NRW. Diese Verordnung greift immer dann, wenn keine örtliche Bauvorschrift vorliegt, § 1 Abs. 2 StellplatzVO NRW. Eine kommunale Stellplatzsatzung kann nicht hinter

⁵⁰ LT-Drs. 17/12033, S. 102.

⁵¹ Henke, in: Spannowsky/Saurenhaus (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht NRW, 21. Ed. 01.02.2025, § 48 Rn. 63.4; Johlen, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 101.

⁵² Henke, in: Spannowsky/Saurenhaus (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht NRW, 21. Ed. 01.02.2025, § 48 Rn. 63.4.

dem zulässigen Inhalt der StellplatzVO NRW zurückbleiben, zumal die Satzungsbezugnis der Gemeinde inhaltlich der des Verordnungsgebers entspricht.⁵³

Ob hingegen auch weiterhin die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen zulässig ist, ist schwieriger zu begründen. Denn anders als der Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen durch das Vorhalten besonderer Maßnahmen wie ein Mobilitätskonzept ist die Deckelung der Herstellung von Stellplätzen keine freiwillige Option für den Bauherrn, sondern eine bindende Vorgabe. Die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung stellt einen Grundrechtseingriff dar, der dem Gesetzesvorbehalt genügen muss.⁵⁴ Legt man aber die Satzungsermächtigung in § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW weit aus und sieht die früheren, nun weggefallenen Bestimmungen in § 48 Abs. 3 S. 2 BauO NRW lediglich als Konkretisierungen eben dieser Satzungsermächtigung an, kann Regelungsinhalt auch die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Garagen oder Stellplätzen sein, soweit dies Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe erfordern.⁵⁵ Schließlich steht die Einschränkung bzw. die Untersagung der Herstellung von Stellplätzen mit der in § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW erwähnten Zahl in einem engen Zusammenhang.

Zusammenfassend kann eine Kommune auch nach dem nordrhein-westfälischen Landesrecht in einer Stellplatzsatzung regeln, dass durch den Nachweis besonderer Maßnahmen wie ein Mobilitätskonzept die Zahl der notwendig herzustellenden Stellplätze reduziert wird und gleichzeitig nicht mehr als die reduzierte Zahl an notwendigen Stellplätzen hergestellt werden darf. Durch die Kombination dieser Elemente wird eine Reduktion des Stellplatzbedarfs und eine zwingende Deckelung der herzustellenden Stellplätze erzielt.

b) Ortsrecht in Köln

Die Stadt Köln hat auf Grundlage von §§ 48 Abs. 3⁵⁶ und 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW die Satzung über die Herstellung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Fahrradabstellplätzen sowie die Erhebung von Ablösebeträgen der Stadt Köln (Stellplatzsatzung) erlassen. Die Stellplatzsatzung regelt in § 2 Abs. 1 die grundsätzliche Pflicht, dass bei der Errichtung von Anlagen, bei denen ein Zu- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, notwendige Stellplätze und notwendige Fahrradabstellplätze hergestellt werden. Die Anzahl der nach § 2 Abs. 1 nachzuweisenden und herzustellenden notwendigen Stellplätze bemisst sich nach der der Stellplatzsatzung beigefügten Anlage 1, siehe § 3 Abs. 1 der Stellplatzsatzung.

⁵³ Johlen, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 99.

⁵⁴ Infolgedessen lehnt Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 12, eine Einschränkung ab, weil es an einer gesetzlichen Grundlage fehle.

⁵⁵ Johlen, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 113.

⁵⁶ Die Stellplatzsatzung der Stadt Köln verweist hier insoweit noch auf die alte Rechtslage.

Demnach ist etwa für Mehrfamilienhäuser ab drei Wohneinheiten je Wohneinheit ein Stellplatz herzustellen, wenn die Wohnungen größer als 75 m² sind, Nr. 1.2.2 der Anlage 1. Eine Besonderheit der Kölner Stellplatzsatzung ist, dass die allgemeine Herstellungspflicht mit verschiedenen Zielsetzungen verbunden wird. So soll die Stellplatzsatzung einen wichtigen und notwendigen Beitrag zur Verkehrswende und zum Klimaschutz für ein lebenswertes Köln leisten, § 1 Abs. 1 S. 1 Stellplatzsatzung. Insbesondere wird, so § 1 Abs. 3 der Stellplatzsatzung, durch die Satzung ein Anreiz für die Erstellung und Umsetzung von modernen und zukunftsfähigen Mobilitätskonzepten geschaffen.

Um diesen Zielsetzungen gerecht zu werden, enthält die Kölner Stellplatzsatzung in § 4 Abminderungsfaktoren bei der Ermittlung der Anzahl der notwendigen Stellplätze. Mittels der dort aufgeführten Kompensationsmöglichkeiten kann der Stellplatzbedarf reduziert werden. Zum einen sind Reduzierungen der notwendigen Stellplätze auf Grund der jeweiligen Qualitäten des vor Ort vorhandenen Angebotes an den ÖPNV möglich, § 4 Abs. 1 S. 1 der Stellplatzsatzung. Entsprechend der in der Anlage 2 dargestellten Einteilung des Stadtgebietes nach ÖPNV-Erschließungsqualitäten sind unterschiedliche Reduktionen in Höhe von 10 bis 50 % von den nach § 3 ermittelten notwendigen Stellplätzen vorgesehen. Diese Kompensationsmöglichkeit ist in einem vergleichbaren Maße auch in der Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt angelegt. Zum anderen kann die Pflicht zur Herstellung der notwendigen Stellplätze gemäß Anlage 3 für besondere Maßnahmen ausgesetzt werden, § 4 Abs. 2 S. 1. Voraussetzung hierfür ist der Nachweis, dass der Stellplatzbedarf durch die besonderen Maßnahmen tatsächlich nachhaltig verringert wird. Besondere Maßnahmen im Sinne dieser Vorschrift und Anlage 3 sind solche Maßnahmen, die typischerweise Bestandteile eines Mobilitätskonzepts sind. So führt Anlage 3 als Maßnahmen die Förderung von Car-Sharing (z.B. Errichtung einer öffentlich zugänglich und nutzbaren Car-Sharing-Station auf dem Baugrundstück), ÖPNV-Vergünstigungen (z.B. Jobticket, Mietertickets) sowie die Radverkehrsförderung (z.B. Fahrradverleih, Ladestationen für E-Bikes, Reparaturangebote) an. Je Themenbereich ist eine Verringerung der Stellplatzzahl um bis zu 10 % möglich, wobei die Reduzierungsquoten auch aufaddiert werden können, wenn mehrere Maßnahmen aus den einzelnen Themenbereichen umgesetzt werden. Darüber hinaus können weitere Maßnahmen, die nicht den genannten Themenbereichen zuzurechnen sind, im Wege einer Einzelfallprüfung ebenfalls in Ansatz gebracht werden. Die mögliche Reduzierung notwendiger Stellplätze kann gem. § 4 Abs. 3 aber lediglich in Höhe von maximal 50 % der eigentlich herzustellenden Stellplätze erfolgen.

c) Unterschiede zur Referenzstadt Darmstadt

Die Analyse zeigt, dass sich die Stellplatzsatzung der Stadt Köln in einigen Facetten von der Einstellplatzsatzung der Referenzstadt Darmstadt unterscheidet, obwohl der von der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage in der Landesbauordnung eingeräumte Handlungsspielraum vergleichbar ist. So ist zwar in § 1 Abs. 4 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln geregelt, dass Regelungen in bereits geltenden oder künftigen Bebauungsplänen und sonstigen Satzungen, die von Regelungen dieser Satzung abweichen, unberührt bleiben. Damit wird die Option eröffnet, ebenfalls gesonderte

Stellplatzsatzungen für bestimmte Quartiere zu erlassen. Eine klare Regelung zum Erlass von Einschränkungs- und Verzichtssatzungen – vergleichbar zu § 6 der Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt – kennt die Stellplatzsatzung der Stadt Köln jedoch nicht, obwohl die Ermächtigungsgrundlage vorhanden wäre. Auch eine dahingehende Verwaltungspraxis ist nicht erkennbar.

Im Gegensatz dazu regelt die Stellplatzsatzung der Stadt Köln in § 4 ein Prozedere, wie besondere Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts den Stellplatzbedarf und damit auch die Zahl der herzustellenden Stellplätze reduzieren können. Diese eng an der Mustersatzung des Zukunftsnetz Mobilität NRW orientierte Vorschrift erlaubt eine standardisierte und routinierte behördliche Behandlung von Mobilitätskonzepten als Kompensationsmöglichkeit bei sämtlichen (Neu-)Bauvorhaben. Ein Mobilitätskonzept kann in Köln mithin bereits zum Ansatz gebracht werden, ohne dass es eines zusätzlichen Satzungserlasses oder einer bauordnungsrechtlichen Abweichung bedarf.

2. Verpflichtende Vorlage eines Mobilitätskonzepts durch entsprechende Ergänzung der Stellplatzsatzung

a) Verpflichtung der Bauherrschaft

Der erste Prüfauftrag des Arbeitspakets 2 umfasst die Entwicklung eines Vorschlags, mit dem die Reduzierung und Kompensation von Stellplätzen bei Neubauvorhaben durch die Vorlage eines geeigneten Mobilitätskonzepts für die Stadt Köln verpflichtend geregelt werden kann. Bisher sieht die Stellplatzsatzung der Stadt Köln in § 4 Abs. 2 lediglich die freiwillige Vorlage eines Mobilitätskonzepts vor.

Zur Beantwortung dieser Frage kann auf die Ausführungen zur Rechtslage in Hessen rekuriert werden.⁵⁷ Auch in Nordrhein-Westfalen gilt, dass die Verpflichtung der Bauherrschaft, ein Mobilitätskonzept oder ein Mobilitätsmanagement vorzuweisen, eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG ist. Eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung, die ein Grundrechtseingriff darstellt, muss gesetzlich festgelegt werden. Damit eine Kommune also per Satzung den Inhalt des Eigentums regeln darf, bedarf es einer entsprechenden speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.⁵⁸

Wie in Hessen fehlt es in Nordrhein-Westfalen jedoch an einer entsprechenden Satzungsermächtigung, die es den Kommunen ermöglichen würde, eine solche Verpflichtung in die kommunale Stellplatzsatzung aufzunehmen. In Nordrhein-Westfalen ist die Rechtslage sogar noch eindeutiger als in Hessen. Denn mit dem Wegfall von § 48 Abs. 3 BauO NRW aF existiert mit § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW nur noch die recht allgemein gehaltene Ermächtigung, Zahl, Größe und Beschaffenheit der erforderlichen Stellplätze zu regeln. Zwar wird in der Literatur angenommen, dass

⁵⁷ Vgl. C.I.2.a)cc).

⁵⁸ Peters; in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 31. Ed. 01.04.2025, § 7 Rn. 5.

die früheren zusätzlichen Ermächtigungen des § 48 Abs. 3 BauO NRW aF den § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW allenfalls konkretisierten und daher auch heute, nach Wegfall des § 48 Abs. 3 BauO NRW aF, fortgelten.⁵⁹ Diese Auffassung entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, der mit der Streichung des § 48 Abs. 3 BauO NRW aF den Gemeinden nicht die damit verbundenen Ermächtigungen entziehen wollte. Jedoch kann weder aus § 48 Abs. 3 BauO NRW aF noch aus § 89 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW eine Ermächtigung abgeleitet werden, mit der eine Kommune die Bauherrschaft zur Vorlage eines notwendigen Mobilitätskonzepts verpflichten kann. Weil die Bauherrschaft dann ohne eigenes Wahlrecht stets ein Mobilitätskonzept vorweisen müsste und dies als Inhalts- und Schrankenbestimmung ein Grundrechtseingriff darstellt, bräuchte es hierfür eine entsprechende Satzungs-ermächtigung, die in Nordrhein-Westfalen – im Gegensatz zu Bremen etwa – fehlt. Die StellplatzVO NRW sieht auch keine Verpflichtung zur Vorlage eines Mobilitätskonzepts in § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) vor und kann dies auch nicht, weil die Ermächtigung des Verordnungsgebers inhaltlich der Ermächtigung des Satzungsgebers entspricht.⁶⁰

Damit die Stadt Köln in ihrer Stellplatzsatzung eine verpflichtende Vorlage eines Mobilitätskonzepts verlangen kann, bedarf es also einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage in der BauO NRW, die – orientiert an der Rechtslage in Bremen – wie folgt gestaltet werden könnte:

§ 89 LBO NRW: Örtliche Bauvorschriften

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

[...]

*4. Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze und Fahrradabstellplätze einschließlich deren Zubehöرنutzungen (§ 48 Absatz 1) **[NEU: und der Anforderungen an Maßnahmen eines vorhabenbezogenen freiwilligen oder verpflichtenden Mobilitätsmanagements]**, die unter Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des örtlichen Verkehrs, der Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs, der städtebaulichen Situation und der Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs für Anlagen **[NEU: insbesondere zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs oder des ruhenden Verkehrs]** erforderlich sind, bei denen ein Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen und Fahrrädern oder fahrradähnlichen Leichtkrafträdern zu erwarten ist (notwendige Stellplätze, notwendige Fahrradabstellplätze, **[NEU: notwendiges Mobilitätsmanagement]**), einschließlich des Mehrbedarfs bei Änderungen und Nutzungsänderungen der Anlagen, sowie die Ablösung der*

⁵⁹ Johlen, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 105ff.

⁶⁰ Johlen, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 99.

Herstellungspflicht und die Höhe der Ablösungsbeträge, die nach Art der Nutzung und Lage der Anlage unterschiedlich geregelt werden kann.

[...]

Die Gemeinden könnten im Anschluss selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie von dieser Ermächtigung Gebrauch machen und eine Verpflichtung der Bauherrschaft zum Nachweis eines Mobilitätskonzepts in ihre kommunale Stellplatzsatzung aufnehmen.

Auch in diesem Zusammenhang sollte nochmal klargestellt werden, dass die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen Lincoln-Siedlung und Ludwigshöhviertel ebenfalls keine Verpflichtung zur Umsetzung eines Mobilitätskonzepts beinhalten. Die Satzungen reduzieren die Zahl der notwendig herzustellenden Stellplätze und schränken die Bauherrschaft hinsichtlich der Herstellung freiwilliger Stellplätze ein. Auf die besonderen Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts und deren Umsetzung wird in den Einschränkungs- und Verzichtssatzungen aber nicht Bezug genommen. Dies ist wiederum der zeitlichen Reihenfolge geschuldet. Bebauungsplan und Einschränkungs- und Verzichtssatzung setzen auf einer Quartiersneuentwicklung auf, die mit den Projektbeteiligten ausgearbeitet wurde, und übersetzen diese in Satzungsform. Das Mobilitätskonzept war bei diesen Quartiersentwicklungen schon vorhanden und daran orientiert konnten Bebauungsplan und Einschränkungs- und Verzichtssatzung entwickelt werden. Für eine gesamtstädtische Stellplatzsatzung ist dieses Modell freilich nicht geeignet.

b) Obergrenze und Stellplatzschlüssel

Als weitere Bestandteile enthält der erste Prüfauftrag des Arbeitspakets 2 die Fragen, ob eine Obergrenze bzgl. der pro Wohneinheit herzustellenden Stellplätze zulässig ist und um welchen Wert der jeweilige Stellplatzschlüssel mit den jeweils gewählten Maßnahmen reduziert werden kann, wobei insbesondere auf die Einrichtung und den Betrieb von Mobilstationen und Carsharing-Stationen, auf die Erstellung von Radabstellanlagen gemäß quantitativen und qualitativen Vorgaben sowie Information und Beratung zu Angeboten des Mobilitätskonzepts eingegangen werden soll.

aa) Obergrenze/Deckelung der Stellplatzherstellung

Gemäß der hier vertretenen Auffassung darf in Nordrhein-Westfalen auch nach Wegfall von § 48 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 BauO NRW aF in einer Stellplatzsatzung die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Garagen oder Stellplätzen geregelt werden, soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern.⁶¹ Damit steht einer Obergrenze dergestalt, dass bspw. pro Wohnung ein notwendiger Stellplatz herzustellen ist und auch nicht mehr als ein Stellplatz hergestellt werden darf, im Grundsatz nichts entgegen. Doch

⁶¹ Johlen, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 113.

wie in Hessen hat der Landesgesetzgeber die Einschränkung oder Untersagung der Stellplatzherstellung an zwei Voraussetzungen geknüpft. Die Einschränkung und Untersagung muss aus Gründen des Verkehrs oder aus städtebaulichen Gründen erfolgen und sie muss erforderlich sein. An diese Gründe muss die Satzungsregelung anknüpfen, die sich zudem in konkreten Planungen und Maßnahmen niederschlagen müssen. Es wird sogar gefordert, dass bei Erlass der Satzung bereits Gewissheit über den Zweck der beabsichtigten Maßnahme bestehen muss.⁶² Zudem sind verfassungsrechtliche Erwägungen zu beachten, die einer zu starken Einschränkung der Herstellungsverpflichtung entgegenstehen. So müssen etwa für barrierefreie Wohnungen oder öffentlich zugängliche bauliche Anlagen stets Stellplätze vorgehalten werden.

Folglich ist die Festlegung einer Obergrenze insbesondere für gebietstechnisch eng begrenzte Satzungen geeignet, die auf einem Mobilitätskonzept, Verkehrskonzept oder städtebaulich-planerischem Konzept aufsetzen und dieses satzungsrechtlich umsetzen. Denn in diesem Fall sind die Gründe, die eine Einschränkung oder den Verzicht auf Stellplätze erfordern, bekannt und es kann überprüft werden, ob die Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen tatsächlich aus den in der Ermächtigung genannten Gründen erfolgt. In der allgemeinen, für das gesamte Stadtgebiet geltenden Stellplatzsatzung sollte daher allenfalls eine allgemeine Klausel zur Einschränkung oder Untersagung aufgenommen werden, die sich auf Einzelfälle beschränkt und nur bei verkehrlichen oder städtebaulichen Gründen greift.⁶³ Die Bedeutung der Stellplatzdeckelung ist aber gerade bei (Neu-)Bauvorhaben, die mittels des Nachweises eines Mobilitätskonzepts ihren Stellplatzbedarf reduzieren, gering. Denn die Bauherrschaft wird in diesen Fällen in aller Regel nicht mehr als die notwendigen Stellplätze herstellen.⁶⁴

bb) Stellplatzschlüssel

Hinsichtlich der Frage, um welchen Wert der jeweilige Stellplatzschlüssel hinsichtlich ausgewählter Maßnahmen reduziert werden kann, ist zunächst auf die Anlage 3 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln zu verweisen. Die Anlage benennt bereits einige der im Arbeitspaket benannten Maßnahmen und legt auch die Verringerung der Anzahl der notwendigen Kfz-Stellplätze fest. So kann je Maßnahme zur Verringerung des Kfz-Verkehrs die Anzahl der herzustellenden notwendigen Stellplätze um bis zu 10 % verringert werden. Werden mehrere Maßnahmen aus den einzelnen der in Anlage 3 genannten Themenbereichen umgesetzt, so werden die jeweiligen Reduzierungsquoten aufaddiert. Die mögliche Reduzierung notwendiger Stellplätze

⁶² Für die vergleichbare Regelung in Hessen *Hornmann*, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 99.

⁶³ Die Stadt Marburg hat in § 11 ihrer Stellplatzsatzung die Einschränkung der Herstellung von Stellplätzen zugelassen, sofern dies Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe erfordern. Es wird mithin in noch zulässiger Weise auf den Einzelfall abgestellt. Die Untersagung der Herstellung ist dort ausgeschlossen.

⁶⁴ Siehe zur vergleichbaren Situation in Hessen C.I.2.a)bb).

ist nach § 4 Abs. 3 der Stellplatzsatzung auf maximal 50 % der herzustellenden Stellplätze beschränkt. Die bisher existierenden Stellplatzschlüssel und Reduzierungsquoten in Anlage 3 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln erscheinen realistisch und bewegen sich im Rahmen dessen, was von der verkehrsplanerischen Literatur empfohlen wird⁶⁵ und der Verwaltungspraxis in anderen Kommunen entspricht.⁶⁶ Für die bisher in Anlage 3 nicht abgebildete Information und Beratung zu Angeboten des Mobilitätskonzepts sollte daher ein entsprechender Reduzierungsschlüssel gefunden werden. Welcher Stellplatzschlüssel bzw. welche Reduzierungsquote angemessen ist, ist alles in allem keine juristische Frage, sondern verkehrsplanerischer Natur und kann sich daher – je nach den lokalen Begebenheiten – von Gemeinde zu Gemeinde und von Stadtteil zu Stadtteil unterscheiden. Wenn in der Stadt Köln aufgrund entsprechender Erhebungen oder bisheriger Erfahrungen festgestellt werden kann, dass die Maßnahmen des Mobilitätskonzepts den tatsächlichen Stellplatzbedarf stärker reduzieren als in Anlage 3 bisher abgebildet, steht einer entsprechenden Anpassung der Anteile nichts entgegen.

c) Anpassungsvorschläge für die Stellplatzsatzung der Stadt Köln

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse kann die Stellplatzsatzung der Stadt Köln um folgende Vorschriften ergänzt werden.

- Einschränkung oder Untersagung der Stellplatzherstellung:

Satzungstext	Erläuterung
§ [...] – Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen	Es ist ein neuer Paragraph in der Stellplatzsatzung der Stadt Köln zu schaffen, der eine Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen erlaubt
¹ Soweit Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern, kann die Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Garagen oder Stellplätzen im Einzelfall eingeschränkt oder untersagt werden. ² Hinsichtlich der Stellplätze oder Garagen, deren Herstellung nach S. 1 eingeschränkt oder untersagt wurde, ist keine Ablösung gemäß § 6 Abs. 1 erforderlich. ³ Die Untersagung oder die Einschränkung	• S. 1: Ermöglicht die Einschränkung oder Untersagung der Stellplatzherstellung für (Neu-)Bauvorhaben im Einzelfall. • S. 2: Klarstellung, dass für Stellplätze, deren Herstellung eingeschränkt oder untersagt wurde, keine Stellplatzablässe zu zahlen ist.

⁶⁵ Zwar enthält sich das Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 48 selbst einer Angabe des Reduktionsschlüssels, schlägt aber in Anlage 2 der Musterstellplatzsatzung eine Reduzierungsquote von 10 % bis 20 % je nach Maßnahme vor.

⁶⁶ In § 10 Abs. 2 der Stellplatzsatzung der Stadt Marburg wird jeder Baustein des Mobilitätskonzepts ebenfalls mit einem Reduktionsanteil von 10 % gewichtet.

der Herstellung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen und Garagen kann aus verkehrlichen oder städtebaulichen Gründen auch in gesonderten Satzungsregeln erfolgen.	• <u>S. 3</u>: Parallelregelung zu § 6 der Einstellplatzsatzung der Wissenschaftsstadt Darmstadt, die es erlaubt, in gesonderten Einschränkungs- und Verzichtssatzungen ebenfalls Einschränkungen/Unter-sagungen der Stellplatzregelung vorzusehen. Erforderlich, um eine mit Darmstadt vergleichbare Rechtslage zu schaffen.
--	---

- Erweiterung der Anlage 3 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln um weitere Bestandteile eines Mobilitätskonzepts:

Maßnahmen zur Verringerung des Kfz-Verkehrs	Verringerung der Anzahl der notwendigen Kfz-Stellplätze
<i>Radverkehrsförderung, z. B.</i> – die Erstellung von Radabstellanlagen, die folgenden Anforderungen genügen [NEU: z.B. überdacht, sicher, regelmäßige Wartung, ebenerdiger Zugang, Platz je Abstellplatz]⁶⁷	Bis zu [10%]
Informations- und Beratungsangebote zu den Mobilitätsangeboten, z. B. – Neumieterservice – Informationstafeln/Informationsscreens im Gebäude/im Quartier – Beratungsangebote der Bewohner/Nutzer durch professionelle Dienstleister/Verkehrsunternehmen – [etc.]	Bis zu [10%]

⁶⁷ Die bloße Herstellung von Radabstellanlagen ist für sich genommen nicht geeignet, den Stellplatzbedarf als Bestandteil eines Mobilitätskonzepts zu reduzieren, weil nach § 2 Abs. 1 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln in jedem Fall notwendige Fahrradabstellplätze herzustellen sind. Daher sieht Anlage 3 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln richtigerweise vor, dass erst Mehrangebote an Fahrradabstellplätzen von mindestens 30 % stellplatzreduzierend sind.

3. Formulierungsvorschlag Einschränkungs- und Verzichtssatzung für Stadt Köln

Weil die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen mit der in Hessen vergleichbar ist, steht nach hier vertretener Auffassung dem Erlass von Einschränkungs- und Verzichtssatzungen in Köln für ausgewählte Quartiersneuentwicklungen auf landesrechtlicher Ebene nichts entgegen. Durch den obigen Formulierungsvorschlag für die Stellplatzsatzung der Stadt Köln⁶⁸ wird dies nochmals klargestellt, dürfte aber bereits jetzt auf Grundlage von § 1 Abs. 4 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln zulässig sein.

Einschränkungs- und Verzichtssatzungen setzen – das zeigen die Beispiele aus der Wissenschaftsstadt Darmstadt – stets ein bereits ausgearbeitetes spezifisches Mobilitätskonzept für eine Quartiersneuentwicklung um, welches im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens entwickelt wurde. Die Einschränkungs- und Verzichtssatzungen Lincoln-Siedlung und Ludwigshöhviertel sind daher sehr stark auf die Spezifika der jeweiligen Quartiere und Bebauungspläne zugeschnitten. Diese individuelle Prägung steht seriöserweise der Ausarbeitung eines detaillierten Mustervorschlags entgegen, der etwa bereits konkrete Vorgaben zu Stellplatzreduktionen, zu den Nutzungen oder zur Einschränkung der Herstellung enthalten würde. Nichtsdestotrotz sind den Einschränkungs- und Verzichtssatzungen einige wiederkehrende Grundregelungen zu entnehmen, die so auch für Quartiersneuentwicklungen der Stadt Köln vorgehalten werden sollten. Grundregeln sind neben der Bezeichnung des Gebiets, für das die Einschränkungs- und Verzichtssatzung gilt, Vorgaben zur Mindest- und Höchstzahl von Stellplätzen, zur Lage der notwendigen Stellplätze und teilweise zur Stellplatzabläse. Dieser Vorschlag ist grundsätzlich dafür geeignet, sowohl als eigenständige Satzung oder als Teil eines Bebauungsplans erlassen zu werden. Bei Integration in den Bebauungsplan ist aber zu beachten, dass eine Änderung der Einschränkungs- und Verichtsregelung zugleich eine Änderung des Bebauungsplans nach § 1ff BauGB verlangt, was mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein kann, gerade wenn kein vereinfachtes Änderungsverfahren nach § 13 BauGB durchgeführt werden kann.

Satzungstext	Erläuterung
Satzung über die Einschränkung der und den Verzicht auf die Herstellung von notwendigen und nicht notwendigen Stellplätzen in [...] – Einschränkungs- und Verzichtssatzung	

⁶⁸ Siehe C.II.2.c).

§ 1 Geltungsbereich ¹Diese Satzung gilt für den Geltungsbereich des Bebauungsplans [...].²Soweit in dieser Satzung keine abweichenden Regelungen getroffen worden sind, gilt die Stellplatzsatzung der Stadt Köln.	• <u>S. 1:</u> Alternativ kann sich eine Einschränkungssatzung und Verzichtssatzung auch auf Grundstücke beziehen, etwa wenn ein Bebauungsplan noch nicht aufgestellt wurde. • <u>S. 2:</u> Klarstellung, dass die Stellplatzsatzung der Stadt Köln gilt, wenn die Einschränkungssatzung und Verzichtssatzung keine eigene Regelung trifft.
§ 2 Mindest- und Höchstzahl von Stellplätzen ¹Für [Nutzung, z.B. Wohnen] sind je [Einheit, z.B. Wohnung] mindestens [Zahl/Stellplatzschlüssel] notwendige Stellplätze nachzuweisen und herzustellen. ²Die Herstellung von mehr als [Zahl/Stellplatzschlüssel] notwendigen wie nicht notwendigen Stellplätzen oder Garagen je [Einheit, z.B. Wohnung] ist bei diesen Gebäuden/Nutzungen unzulässig. <i>Alternative: Die Zahl der nachzuweisenden und herzustellenden notwendigen Stellplätze bemisst sich nach der dieser Satzung beigefügten Anlage 1, die Bestandteil dieser Satzung ist. Die Herstellung von mehr als der nach Anlage 1 erforderlichen Stellplätzen ist unzulässig</i>	• <u>S. 1:</u> Benennt die Zahl der notwendigen Stellplätze, die für eine spezifische Nutzung herzustellen ist. Diese ist typischerweise geringer als in der allgemeinen Stellplatzsatzung für die Nutzung vorgesehen, weil insoweit aufgrund der Implementierung eines Mobilitätskonzepts im Quartier durch den Bebauungsplan ein geringerer Stellplatzbedarf zu erwarten ist. • <u>S. 2:</u> Regelt die Einschränkung der Herstellung von Stellplätzen in Form einer Obergrenze, die durch das im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens entwickelten Mobilitätskonzept vorgegeben wurde. • <u>Alternative:</u> Stattdessen kann die Zahl der herzustellenden Stellplätze und die Obergrenze auch in eine Anlage verlagert werden, um den Satzungstext zu verschlanken. Es bietet sich an, die Hauptnutzungen im Quartier in der Satzung selbst abzubilden und Nebennutzungen in die Anlage zu verlagern.
§ 3 Lage ¹Bei [Nutzung, z.B. Wohnen] sind je [Einheit, z.B. Wohnung] mindestens [Zahl, Stellplatzschlüssel] notwendige Stellplätze von den gem. § 2 Abs. 1 herzustellenden Stellplätze auf dem Baugrundstück, auf welchem das Gebäude errichtet wird, herzustellen. ²Die Herstellung mehr als [Zahl,	• Viele Mobilitätskonzepte, die im Rahmen von Quartiersneuentwicklungen aufgestellt werden, sehen die Zentrierung und Verlagerung von Stellplätzen auf die im Bebauungsplan als solche benannte Sammel- oder Quartiersgaragen vor. Dieser Regelungsvorschlag reflektiert beispielhaft anhand des Modells der Lincoln-Siedlung die rechtliche

<i>Stellplatzschlüssel</i>] Stellplätzen je <i>[Einheit, z.B. Wohnung]</i> auf dem Baugrundstück, auf welchem das Gebäude errichtet wird, ist unzulässig. ³Dies gilt nicht für die Baugrundstücke, auf denen nach dem Bebauungsplan [...] Sammelgaragen errichtet werden dürfen. ⁴Die Stellplätze nach S. 1 dürfen auch als Sammelstellplätze auf dem zugehörigen Baufeld gemäß Bebauungsplan [...] nachgewiesen werden. ⁵Die restlichen zulässigen Stellplätze je <i>[Einheit, z.B. Wohnung]</i> sind in den dafür im Bebauungsplan [...] vorgesehenen Sammelgaragen nachzuweisen.	Umsetzung einer solchen Stellplatzverlagerung.
§ 4 Ablösung (1) ¹Die Herstellungspflicht für Stellplätze kann auf Antrag durch Zahlung eines Geldbetrags abgelöst werden. ²Die Höhe des zu zahlenden Geldbetrags beträgt je Garage oder Stellplatz [...] EUR. (2) Eine Ablöseanspruch besteht nicht. (3) Die auf dem [...] herzustellenden Stellplätze können nicht abgelöst werden.	• Auch die Stellplatzablöse kann in einer Einschränkungs- und Verzichtssatzung geregelt werden. Dort kann etwa ein höherer Betrag für die Stellplatzablöse verlangt werden als in der Stellplatzsatzung. Die Möglichkeit der Stellplatzablöse kann auch für bestimmte Grundstücke/Baufelder ausgeschlossen werden.
§ 5 Inkrafttreten Die Satzung tritt am [...] in Kraft.	

4. Formulierungsvorschlag Stellplatzvergabeordnung für Stadt Köln

Die Stellplatzvergabeordnung der Lincoln-Siedlung stellt keine Satzung bzw. Verordnung im rechtlichen Sinne dar. Sie ist kein rechtsverbindlicher Bestandteil des Mobilitätskonzepts der Lincoln-Siedlung. Es handelt sich zwar um einen zentralen Baustein des spezifischen Mobilitätskonzepts der Lincoln-Siedlung, welcher im städtebaulichen Vertrag und dazugehörigem Durchführungsvertrag zum Mobilitätsmanagement verankert wurde.⁶⁹ Die Stellplatzvergabeordnung selbst ist aber vielmehr ein im weitesten Sinne privatrechtliches Instrument, welches bestimmt, mit wem der Betreiber des Mobilitätsmanagements die Stellplatzvermittlungsverträge für die einzelnen Stellplätze schließen darf. Die Stellplatzvergabeordnung wird einmal jährlich

⁶⁹ Abschlussbericht Reallabor Lincoln-Siedlung S. 71.

evaluiert, für Änderungen ist der Mobilitätsbeirat der Lincoln-Siedlung zuständig, wiederum ein spezifisches Gremium der Lincoln-Siedlung. In der Einschränkungs- und Verzichtssatzung oder dem Bebauungsplan wird die Stellplatzvergabe konsequenterweise nicht genannt und kann auch nicht in diese integriert werden, weil die Stellplatzvergabe allein das Verhältnis Mobilitätsmanagement und Bewohner/Nutzer betrifft. Eine Stellplatzvergabeordnung kann daher in der Regel nur im Rahmen von größeren Quartiersneuentwicklungen zum Tragen kommen, wenn das im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens entwickelte Mobilitätskonzept eine solche Stellplatzvergabe überhaupt vorsieht. Das Ob und Wie der Vergabe ist dann im städtebaulichen Vertrag und damit im Zusammenhang stehenden Vertragswerken zu regeln. Weil die Stellplatzvergabeordnung nochmal deutlich individueller als die Einschränkungs- und Verzichtssatzung auf ein bestimmtes Quartier und dessen Bewohner- und Nutzerstruktur zugeschnitten ist, lässt sich ein abstraktes Muster daraus per se nicht ableiten. Andererseits spricht aus rechtlicher Sicht nichts dagegen, die Stellplatzvergabeordnung für die Lincoln-Siedlung bei Quartiersneuentwicklungen in Köln heranzuziehen, wenn das Mobilitätskonzept eine Stellplatzvergabe vorsieht und das Quartier in seiner Struktur der Lincoln-Siedlung ähnelt.

Angelehnt an die Stellplatzvergabeordnung der Lincoln-Siedlung sollte eine Stellplatzvergabeordnung in jedem Fall Regelungen zu folgenden Themenkomplexen haben, die je nach Nutzungsmix und Quartiersstruktur auszugestalten und zu gewichten sind:

- In der Stellplatzvergabeordnung ist zu regeln, welche Stellplätze am Vergabeverfahren überhaupt teilnehmen. Dies ist je nach Strukturierung des Mobilitätskonzepts zu entscheiden und kann im Grundsatz bspw. nur die Stellplätze für Gewerbenutzung, die Stellplätze in Sammelgaragen oder sämtliche Stellplätze umfassen. In der Lincoln-Siedlung gilt die Stellplatzvergabe für die wohnungsnahen Stellplätze und für die Stellplätze in den Sammelgaragen.
- Weiter ist in der Stellplatzvergabeordnung zu klären, wer die Stellplätze verteilt und wer die Stellplätze vermietet. Die Vermietung wird in der Regel durch die Eigentümer der Stellplätze erfolgen, die verpflichtet sind, mit den in ihrem Eigentum stehenden Stellplätzen am Vergabesystem mitzuwirken. Die Vergabe selbst wird in der Regel von einem im Mobilitätskonzept vorgesehenen Organ oder Gesellschaft wie etwa einer Mobilitätszentrale oder einer Mobilitätsgesellschaft erfolgen. In der Lincoln-Siedlung organisiert und verwaltet eine Mobilitätszentrale das Mobilitätskonzept, die von der HEAG mobilo GmbH, einer Gesellschaft in mehrheitlich kommunaler Hand, im Auftrag der Wissenschaftsstadt Darmstadt unterhalten wird. Zudem sollte eine Regelung gefunden, wie Stellplätze wieder freigegeben werden können, wenn ein höherrangiger Bewerber einen solchen beantragt. Es sollte eine entsprechende Kündigungsmöglichkeit in Vergabeordnung und Stellplatzvermittlungsvertrag vorgesehen werden.
- Des Weiteren sind die Vergabekriterien aufzunehmen, nach denen die Stellplatzvergabe erfolgt. Je nach dem, wie die Stellplatzvergabe strukturiert ist und wer die Vergabeentscheidung trifft, sind bei der Auswahl und Anordnung

der Vergabekriterien grundrechtliche Bindungen zu beachten. Wenn etwa eine Kommune oder ein städtisches Unternehmen die Vergabekriterien festsetzt und die Vergabeentscheidung trifft, sind diese hierbei an Grundrechte gebunden, Art. 1 Abs. 3 GG.⁷⁰ Die Stellplatzvergabe muss dann insbesondere den Maßgaben des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG genügen. Die Vergabe muss sich an sachlichen und nachvollziehbaren Gründen orientieren und darf nicht willkürlich sein. Auch wenn eine rein privatrechtliche Stelle, die nicht von der Kommune beherrscht wird, die Vergabe übernimmt, ist diese im Wege der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden und hat diesen im Rahmen einer Abwägungsentscheidung zu beachten.⁷¹ Willkürliche Vergabeentscheidungen sind auch dann ausgeschlossen. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe und je nach Ausgestaltung des Mobilitätskonzepts und dem Nutzungsmix im Quartier können die Stellplatzkriterien vergleichbar zur Stellplatzvergabeordnung der Lincoln-Siedlung strukturiert werden. So bietet sich eine zweigeteilte Vergabe an, wobei zunächst bestimmten Personen, Fahrzeugen oder Mobilitätsverhalten ein bestimmter Rang zugewiesen wird. Ein höherer Rang hat bei der Vergabeentscheidung Vorrang vor einem niedrigeren Rang. In einem zweiten Schritt erfolgt dann eine chronologische Vergabe der verbliebenen Stellplätze für die Nutzer, denen kein Rang zugewiesen wird. Unter Berücksichtigung der grundrechtlichen Wertungen sollte besonderen schützenswerten Personen und besonders förderungswerten Mobilitätsverhaltensweisen ein Rang zugewiesen werden. So bietet es sich etwa an, besonderen Härtefällen, etwa dauerhaft mobilitätseingeschränkten Personen, einen hohen Rang zuzuweisen. Mobilitätseingeschränkte Personen sind aus Gründen der Barrierefreiheit meist zwingend auf einen Stellplatz angewiesen. Ein niedrigerer Rang kann z.B. Nutzern mit einem elektrisch betriebenen Fahrzeug, Nutzern, die aus beruflichen Gründen zwingend auf ein Auto angewiesen sind, oder Alleinerziehenden zugewiesen werden. Eine Rangfolge könnte – stark vereinfacht und orientiert an der Stellplatzvergabeordnung der Lincoln-Siedlung – wie folgt aussehen:

Rang	Kriterium
Rang 1	Mobilitätseingeschränkte Bewohnerinnen und Bewohner bzw. Nutzerinnen und Nutzer
Rang 2	Alleinerziehende
Rang 3	Einsatzkräfte, die im Notdienst tätig sind

⁷⁰ BVerfG, Beschl. v. 19.07.2016 – 2 BvR 470/08, NJW 2016, 3153 Rn. 25ff.

⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 18.07.2015 – 1 BvQ 25/15, NJW 2015, 2485 Rn. 6.

Rang 4	Bewohnerinnen und Bewohner bzw. Nutzerinnen und Nutzer mit einem elektrisch betriebenen Fahrzeug
Im Anschluss	Vergabe nach chronologischem Eingang der Bewerbungsunterlagen

Die Kriterien dürfen hierbei beliebig ausgewählt und gewichtet werden, sofern die grundrechtlichen Wertungen beachtet werden. In der Stellplatzvergabeordnung der Lincoln-Siedlung wird die Rangvergabe noch durch eine Punktevergabe ergänzt. Dort werden Rang 2 bis 4 bepunktet und je nach Punktzahl bemisst sich der Rang. Dies hat den Vorteil, dass die Bewohner oder Nutzer, die mehrere Kriterien auf sich vereinen, entsprechend vorrangig berücksichtigt werden können. Abschließend sollte noch vorgesehen werden, dass sich die Vergabe nur auf den Erstwagen bezieht und ein Zweitwagen nur dann einbezogen werden darf, falls alle Ansprüche bzw. Bedarfe hinsichtlich der Erstfahrzeuge abgedeckt sind.

- Abschließend sind noch Sonderregelungen aufzunehmen, die sich aus den Spezifika des Mobilitätskonzepts ergeben. So sieht die Stellplatzvergabeordnung der Lincoln-Siedlung ein einmaliges Erstbelegungsrecht für Eigentümer von selbstgenutzten Eigentumswohnungen vor, welches nach 18 Monaten ausläuft. Eine gleiche Bevorrechtigung ist für Eigentümer vorgesehen, die einen Stellplatz kostenpflichtig mit Ladeinfrastruktur ausstatten. Beiden Sonderregelungen liegt der Gedanke zugrunde, dass sich Investitionskosten von Eigentümern, die im Zusammenhang mit Stellplätzen getätigt werden, im Anschluss hieran für den Eigentümer auch amortisieren.

III. Dauerhafte rechtliche Sicherung der Mobilitätskonzepte

Abschließend ist zu untersuchen, wie ein Mobilitätskonzept dauerhaft gesichert werden kann. Die Systematik der Sicherung wird für beide Arbeitspakete gesammelt dargestellt. Die Analyse zeigt, dass sich die Sicherung nach dem städtebaulichen Rahmen, in dem das Mobilitätskonzept verwirklicht wird, unterscheidet. Im Zuge einer Quartiersneuentwicklung kommt entscheidend zum Tragen, dass die Satzungen für die Quartiersneuentwicklung, also die konkrete örtliche Stellplatzsatzung in Form einer Einschränkung- und Verzichtssatzung sowie der Bebauungsplan, den rechtlichen Handlungsrahmen der Bauherrschaft bereits stark einschränken. Anders ist es bei (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren, wo speziell zugeschnittene Satzungen fehlen und das Mobilitätskonzept allgemein über die Stellplatzsatzung Berücksichtigung findet. Hier braucht es eine ausdifferenzierte Sicherung im Einzelfall, damit ein Mobilitätskonzept auf Dauer Bestand hat.

1. Sicherung im Rahmen einer Quartiersneuentwicklung

Ausgangspunkt der rechtlichen Sicherung des Mobilitätskonzepts sind im Rahmen von Quartiersneuentwicklungen – das wird insbesondere für die Lincoln-Siedlung

und das Ludwigshöhviertel deutlich – die Satzungsregelungen, also insbesondere die spezifische Einschränkungs- und Verzichtssatzung und flankierend der Bebauungsplan. Dazu tritt in der Regel ein städtebaulicher Vertrag, der die Pflichten der Beteiligten regelt und die Inhalte des Mobilitätskonzepts nennt. Die Mobilitätsleistungen und das für das Quartier ausgearbeitete Mobilitätskonzept werden in den genannten Satzungen bereits in konkrete rechtliche Regelungen übersetzt. Dies manifestiert sich etwa in speziell für das Quartier angepasste Stellplatzschlüssel und Einschränkungen der Herstellungsverpflichtung. Im Bebauungsplan kann zudem durch Festsetzungen nach § 12 Abs. 6 BauNVO und § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB klar definiert werden, wo die Stellplätze räumlich herzustellen sind. Zusätzlich können im Bebauungsplan Sharing-Flächen gekennzeichnet werden, falls das Mobilitätskonzept solche vorsieht.

Die Regelungen in der Einschränkungs- und Verzichtssatzung sowie dem Bebauungsplan binden Bauaufsichtsbehörde und Bauherrschaft im dann folgenden Baugenehmigungsverfahren. Weil das Quartiersmobilitätskonzept bereits durch die konkreten Satzungsregelungen reflektiert wird, muss die einzelne Bauherrschaft kein Mobilitätskonzept nachweisen, um den Stellplatzbedarf zu reduzieren. Der reduzierte Bedarf ergibt sich bereits aus der Einschränkungs- und Verzichtssatzung selbst. So sind im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens nur die Stellplätze nachzuweisen, die sich aus dem speziellen Stellplatzschlüssel der Einschränkungs- und Verzichtssatzung ergeben. Zudem ist es der Bauherrschaft durch die Satzungsregelungen untersagt, freiwillig mehr Stellplätze als nach der Einschränkungs- und Verzichtssatzung erlaubt, herzustellen. Ebenso ist für die Bauherrschaft klar vorgegeben, wo die Stellplätze räumlich zu verorten und nachzuweisen sind. Dies kann – je nach Regelung in den Satzungen – auf dem Baugrundstück selbst oder in einer Quartiersgarage erfolgen. Falls der Nachweis auf einem anderen Grundstück als dem Baugrundstück erfolgt, ist diese Stellplatzzuordnung durch eine Baulast zu sichern. Falls die Bauherrschaft gegen diese Vorgaben verstoßen und bspw. mehr Stellplätze als erlaubt herstellen sollte, kann hiergegen mit bauaufsichtlichen Maßnahmen vorgegangen werden.

Zusammenfassend wird der dauerhafte Bestand eines quartiersübergreifenden Mobilitätskonzepts bereits durch die das Mobilitätskonzept umsetzenden Satzungsregelungen gesichert. Diese binden die Akteure hinsichtlich der Stellplatzherstellungsverpflichtung. Die dauerhafte Fortführung der Mobilitätsleistungen wird im städtebaulichen Vertrag durch die Bestimmung eines Mobilitätsmanagers gewährleistet, der – so zumindest in Darmstadt – von einer kommunalen Gesellschaft ausgeübt wird. So hat die Kommune die dauerhafte Fortführung der Mobilitätsleistungen in der eigenen Hand.

2. Sicherung bei einem (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren

Während bei Quartiersneuentwicklungen wie der Lincoln-Siedlung und dem Ludwigshöhviertel bereits mittels einer Einschränkungs- und Verzichtssatzung der rechtliche Handlungsspielraum per Satzung eng beschränkt werden kann, steht dieses Mittel bei (Neu-)Bauvorhaben in Bestandsquartieren nur sehr eingeschränkt

oder gar nicht zur Verfügung.⁷² Die Berücksichtigung eines Mobilitätskonzepts zur Stellplatzreduktion erfolgt hier durch eine entsprechende Kompensationsmöglichkeit in der allgemeinen Stellplatzsatzung. Ziel der Sicherung ist hier insbesondere, dass die Bestandteile und Leistungen auf Dauer von der Bauherrschaft selbst angeboten und unterhalten werden. Dies ist insbesondere dem betrieblich-prozesshaften Charakter der Mobilitätsangebote geschuldet. Hierfür bedarf es verschiedener Sicherungsmittel im Verhältnis Bauaufsicht zu konkreter Bauherrschaft. In Betracht kommen insbesondere eine Sicherung durch die Baugenehmigung, durch einen städtebaulichen Vertrag, durch eine Baulast und durch eine dingliche Sicherung im Grundbuch.

a) **Durch Baugenehmigung**

Das Mobilitätskonzept zur Kompensation notwendiger Stellplätze wird bei Neubauvorhaben in Bestandsquartieren regelmäßig mit dem Bauantrag eingereicht. Im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens wird es von der Bauaufsichtsbehörde, uU unter Hinzuziehung von Fachbehörden wie dem Mobilitätsamt, auf seine Wirksamkeit und Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Einstellplatzsatzung hin überprüft. Die Bauaufsichtsbehörde entscheidet sodann nach pflichtgemäßem Ermessen, ob das Mobilitätskonzept zur Kompensation notwendiger Stellplätze geeignet ist. Wenn dies der Fall ist, wird das Mobilitätskonzept als Teil des Stellplatznachweises in Form einer Auflage zum Bestandteil der Baugenehmigung.⁷³ In dieser Auflage werden die verschiedenen Maßnahmen und Bestandteile des Mobilitätskonzepts beschrieben, unter Umständen eine Dauer der Aussetzung festgesetzt und die Bauherrschaft zur dauerhaften Umsetzung verpflichtet. Zudem wird in der Auflage entsprechend des obigen Vorschlags klargestellt,⁷⁴ dass die Anzahl der notwendigen Stellplätze für das Vorhaben zwar unverändert bleibt, aber nur die reduzierte Zahl an Stellplätzen tatsächlich hergestellt werden muss. Für den Fall einer mangelhaften Umsetzung der Mobilitätsmaßnahmen lebt die volle Stellplatzpflicht wieder auf, wobei nach obigem Regelungsvorschlag die dann noch herzustellenden Stellplätze nur abgelöst werden können.⁷⁵ Vorteil der Sicherung per Baugenehmigung ist, dass sie viel Potential für eine Standardisierung des Verwaltungsverfahrens bietet, da sich aus der Anerkennungspraxis zu Mobilitätskonzepten eine bindende Verwaltungspraxis entwickeln kann.

⁷² Siehe dazu bereits C.I.2.a).

⁷³ Siehe § 4 Abs. 2 des Formulierungsvorschlags, C.I.2.b). Dies sehen etwa die Städte Babenhausen und München ausdrücklich auch vor. Vgl. auch *Johlen*, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 53

⁷⁴ Siehe § 4 Abs. 1 S. 5 des Formulierungsvorschlags, C.I.2.b).

⁷⁵ Siehe § 4 Abs. 1 S. 6 des Formulierungsvorschlags, C.I.2.b).

b) Durch städtebaulichen Vertrag

Des Weiteren kann auch durch einen städtebaulichen Vertrag eine öffentlich-rechtliche Sicherung erfolgen.⁷⁶ In diesem Vertrag wird, vergleichbar zur Baugenehmigung, das Mobilitätskonzept beschrieben und die Bauherrschaft verpflichtet sich zur dauerhaften Umsetzung des Mobilitätskonzepts. Zusätzlich können weitere Sicherungsmittel aufgenommen werden, etwa eine Bürgschaft, eine zeitlich befristete Sicherheitsleistung in Geld⁷⁷ oder eine Vertragsstrafe. Sowohl bei der Sicherheitsleistung in Geld als auch bei der Vertragsstrafe ist hinsichtlich der Höhe das Übermaßverbot zu beachten. Als Begrenzung der Höhe kommt der Vorteil in Betracht, den die Bauherrschaft wirtschaftlich aus dem städtebaulichen Vertrag zieht,⁷⁸ etwa ersparte Aufwendungen für die Herstellung von Stellplätzen oder die ersparte Stellplatzablöse. Für den Fall, dass die Bestandteile und Maßnahmen des Mobilitätskonzepts nicht erbracht oder vorgehalten werden, kann im Vertrag vorgesehen werden, dass entweder Maßnahmen mit gleichem oder höherem Wirkungsgrad unverzüglich umzusetzen oder die notwendige Anzahl an Stellplätzen herzustellen ist. Alternativ kann die hinterlegte Sicherheitsleistung eingezogen oder die Vertragsstrafe fällig werden. Beim städtebaulichen Vertrag ist das Standardisierungspotential geringer als bei der Baugenehmigung, weil der Vertrag individuell und privatautonom zwischen der Beteiligten ausgehandelt wird. Dafür können zusätzliche Sicherungen aufgenommen werden, die nicht Teil einer Baugenehmigung sein können.

c) Durch Baulast

Als weitere Sicherungsoption bietet sich insbesondere die Baulast an, § 85 HBO und § 85 BauO NRW. Die Baulast bezweckt im öffentlichen Interesse die Ausräumung von Hindernissen, die im Einzelfall einer Bebauung oder Nutzungsänderung eines Grundstücks entgegenstehen könnten, mithin die dauerhafte Einhaltung und Sicherung des materiellen Bauordnungsrechts, und gibt der Bauaufsichtsbehörde ein Mittel an die Hand, um baurechtswidrige Zustände zu verhindern.⁷⁹ Wenn für ein Vorhaben nicht die notwendige Zahl an Stellplätzen hergestellt wird, weil die Herstellung wegen besonderer Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts ausgesetzt wurde, können diese besonderen Maßnahmen durch die Eintragung einer Baulast

⁷⁶ Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49; *Johlen*, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 54. Auch viele Städte enthalten in ihren Stellplatzsatzungen eine Regelung, dass eine Sicherung per städtebaulichen Vertrag zu erfolgen hat, etwa § 4 Abs. 2 der Stellplatzsatzung der Stadt Köln sowie § 4 Abs. 3 der Stellplatzsatzung der Stadt Ingolstadt.

⁷⁷ Eine solche Sicherheitsleistung in Geld verlangt die Stadt Ingolstadt, siehe Richtlinie zum Mobilitätskonzept nach § 4 der Garagen- und Stellplatzsatzung der Stadt Ingolstadt, Nr. 7 und Nr. 8.

⁷⁸ *Burmeister*, Praxishandbuch städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, S. 333.

⁷⁹ *Vornholt*, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 85 Rn. 1.

sichergestellt werden.⁸⁰ Schließlich würde ohne gesichertes Mobilitätskonzept ein Hindernis bestehen, welches der Bebaubarkeit des Grundstücks entgegenstehen würde. Somit wird der Eigentümer durch die Baulast zur Herstellung und zum Betreiben des Mobilitätskonzepts und der besonderen Maßnahmen gegenüber der Bauaufsichtsbehörde verpflichtet.⁸¹

Vorteil der Baulast ist insbesondere, dass sie gegenüber jedem Eigentümer und Nutzer wirkt.⁸² Im Falle eines Eigentümerwechsels bleibt der neue Eigentümer an die per Baulast gesicherten Maßgaben des Mobilitätskonzepts gebunden. Auch der Erwerb eines Grundstücks in der Zwangsversteigerung bewirkt nicht den Untergang der Baulast.⁸³ Nur durch einen Verzicht der Bauaufsichtsbehörde geht die Baulast unter, § 52 Abs. 3 S. 1 HBO. Aufgrund dieser Wirkung der Baulast sollte sie stets flankierend zur Baugenehmigung oder dem städtebaulichen Vertrag eingeräumt werden, um die Bauherrschaft zur Einhaltung des Mobilitätskonzepts zu verpflichten und eine dauerhafte Sicherung des Mobilitätskonzepts zu erzielen.

d) Durch Dingliche Sicherung

Eine zusätzliche dingliche Sicherung im Grundbuch zugunsten der Bauaufsichtsbehörde in Form einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit, § 1090 Abs. 1 BGB, bedarf es dagegen in der Regel nicht. Denn die Bauaufsichtsbehörde hat bereits durch die ihr eingeräumte Baulast eine Sicherheit, die quasi dinglich wirkt und sämtliche Eigentümer sowie Nutzer bindet. Dementsprechend wird die beschränkte persönliche Dienstbarkeit insbesondere in den Bundesländern, deren Landesbauordnung keine Baulast kennt, als Sicherheit verlangt.⁸⁴

Eine Sicherung per beschränkt persönlicher Dienstbarkeit sollte allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn sich die Maßnahmen eines Mobilitätskonzepts auf mehrere Grundstücke erstrecken oder mehrere Begünstigte existieren. Denn auf

⁸⁰ Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 80; ebenso Hornmann, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 92; Handlungsempfehlungen zum Vollzug der Hessischen Bauordnung, April 2024, Ziff. 52.2.1.4; Zukunftsnetz Mobilität NRW, Kommunale Stellplatzsatzungen – Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW, 3. Aufl. 2023, S. 49.

⁸¹ Vornholt, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 85 Rn. 52.

⁸² Möller, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 52 Rn. 80.

⁸³ Vornholt, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 85 Rn. 57.

⁸⁴ So verlangt beispielsweise die Stadt München die Bestellung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zu ihren Gunsten.

diesem Wege kann eine privatrechtliche Sicherung der verschiedenen Beteiligten erzielt werden.

e) **Konsequenzen bei Nichteinhaltung des Mobilitätskonzepts**

Die aufgezeigten Sicherungsmittel sanktionieren die Bauherrschaft, falls diese die besondere Maßnahmen des Mobilitätskonzepts nicht umsetzt oder nicht weiterführt.

Sofern das Mobilitätskonzept in Form einer Auflage Teil des Stellplatznachweises der Baugenehmigung wird, ist diese Auflage mit Mitteln des Verwaltungszwangs vollstreckbar. Soweit die nicht erfüllte Maßnahme des Mobilitätskonzepts auch von einem anderen als den Pflichtigen vorgenommen werden kann (vertretbare Handlung), kann an seiner Stelle die Behörde die Handlung selbst auf Kosten des Pflichtigen vornehmen oder vornehmen lassen, § 74 Abs. 1 HessVwVG bzw. § 59 Abs. 1 VwVG NRW. Falls die Handlung von einem anderen als den Pflichtigen nicht vorgenommen werden kann, bleibt der Behörde die Möglichkeit, den Pflichtigen zur Umsetzung der geforderten Maßnahme durch Festsetzung eines Zwangsgeldes anzuhalten, § 76 Abs. 1 HessVwVG bzw. § 60 Abs. 1 VwVG NRW. Die Verwaltungsvollstreckung zielt auf die Fortführung der besonderen Maßnahmen des Mobilitätskonzepts ab. Weil die Pflicht zur Herstellung der notwendigen Stellplätze nur ausgesetzt wird, lebt im Falle eines unzureichend umgesetzten Mobilitätskonzepts die volle Stellplatzpflicht wieder auf.⁸⁵ Diese dann wieder „fälligen“ Stellplätze sind nach einem entsprechenden Verlangen der Bauaufsichtsbehörde von der Bauherrschaft nach obigem Formulierungsvorschlag für die Einstellplatzsatzung⁸⁶ vollständig abzulösen. Wenn dieser Ablösebetrag für die offenen Stellplätze von der Bauherrschaft entrichtet wurde, ist diese ihren öffentlich-rechtlichen Stellplatzverpflichtungen nachgekommen, so dass von ihr nicht mehr die Fortführung des Mobilitätskonzepts verlangt werden kann. Die Bauherrschaft hat sich – einfach gesagt – von ihrem Mobilitätskonzept „freigekauft“. Schärfste Sanktion bei Nichteinhaltung der Auflage ist der auf § 49 Abs. 2 Nr. 2 HVwVfG bzw. § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW gestützte mögliche Widerruf der gesamten Baugenehmigung. Ein Widerruf der Baugenehmigung müsste aber verhältnismäßig sein, es dürfte also keine mildereren, aber gleich effektiven Mittel zur Durchsetzung des Stellplatzrechts geben. Als mildere Mittel dürften aber in den meisten Fällen die Zwangsmittel der Verwaltungsvollstreckung oder das volle Aufleben der Stellplatzpflicht zu nennen sein, so dass ein Widerruf der Baugenehmigung nur in Härtefällen in Betracht kommt.

Falls eine Sicherung durch einen städtebaulichen Vertrag erfolgt, wird in diesem ebenfalls das Aufleben der vollen Stellplatzpflicht aufgenommen. Die Ausführungen zur Baugenehmigung gelten entsprechend. Ein Vorteil des städtebaulichen Vertrags ist allerdings, dass dieser mit weiteren zivilrechtlichen Sicherheitsleistungen in Geld wie einer Bürgschaft oder einer Sicherheitsleistung verbunden werden kann. Mittels

⁸⁵ *Hornmann*, Hessische Bauordnung, 4. Aufl. 2022, § 52 Rn. 92; *Johlen*, in: Gädtke u.a. (Hrsg.), BauO NRW Kommentar, 14. Aufl. 2023, § 48 Rn. 54.

⁸⁶ Dies ist auch in § 4 Abs. 1 S. 6 des obigen Formulierungsvorschlags reflektiert, C.I.2.b).

einer Bürgschaft erweitert die Kommune den Kreis möglicher Schuldner für die Zahlung der Stellplatzabläse im Falle des Wiederauflebens der vollen Stellplatzpflicht. Bei Einräumung einer Sicherheitsleistung muss die Bauherrschaft schon vor Herstellung des Mobilitätskonzepts eine Zahlung an die Kommune leisten, die einbehalten wird, falls das Mobilitätskonzept nicht oder nicht vollständig umgesetzt und unterhalten wird. Die Sicherheitsleistung sollte mit einem Hinterlegungszeitraum verbunden werden, nach dessen Ablauf die Sicherheitsleistung an die Bauherrschaft bzw. den Rechtsnachfolger auszukehren ist. Durch diese Sicherheitsleistungen kann der Druck auf die Bauherrschaft erhöht werden, die Mobilitätsleistungen dauerhaft umzusetzen.

Die als flankierendes Sicherungsmittel dienende Baulast ist ebenfalls gegenüber dem Belasteten durchsetzbar. Bei einem Verstoß gegen die mit der Baulast gesicherte öffentlich-rechtliche Verpflichtung liegt eine Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften vor, deren Einhaltung die Bauaufsichtsbehörde mittel bauordnungsrechtlicher Verfügungen durchsetzen kann.⁸⁷ Voraussetzung ist, dass der Baulastverpflichtete die von ihm bzw. seinem Rechtsvorgänger übernommene Verpflichtung noch nicht erfüllt bzw. ihr zuwiderhandelt und so hinreichend Anlass zum Erlass einer die Baulastverpflichtung aktualisierenden Verfügung gegeben hat.⁸⁸

* * *

⁸⁷ Vornholt, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 85 Rn. 52.

⁸⁸ Vornholt, in: Spannowsky/Pützenbacher (Hrsg.), BeckOK Bauordnungsrecht Hessen, 29. Ed. 01.02.2025, HBO § 85 Rn. 52.