

Rechtliche Voraussetzungen für die Verwendung von Mitteln aus der Stellplatzablöserrücklage gem. § 51 Abs. 6 BauO NW

Rechtsgutachtliche Stellungnahme

im Auftrage der Stadt Münster

von

Prof. Dr. Martin Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

und

Dr. Antje Wittmann
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Postfach 1308
48003 Münster

Königsstraße 51–53
"Kettelerscher Hof"
48143 Münster

Telefon 02 51 / 4 84 88 - 0
Telefax 02 51 / 4 84 88 - 80

www.baumeister.org
muenster@baumeister.org

Münster, 08.06.2010

A. Vorbemerkung

Der Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft und die Bezirksvertretung Mitte der Stadt Münster haben am 02.06.2010 beschlossen, die bisherige Planung zur Umgestaltung der Königsstraße dahingehend zu ändern, dass anstelle der bislang vorgesehenen Wiederverwendung des historischen Kopfsteinpflasters geschnittener Stein verwendet werden soll. Der Beschluss steht unter dem Vorbehalt, dass der Rat die zusätzlichen Mittel für den mit der Änderung verbundenen Mehraufwand zur Verfügung stellt. Zur Vorbereitung des entsprechenden Ratsbeschlusses hat die Stadt Münster die Unterzeichner beauftragt, rechtsgutachtlich zu prüfen, ob Mittel aus der Stellplatzablöserücklage für den Mehraufwand der „glatten“ Pflasterung verwendet werden dürfen.

B. Sachverhalt

Am 02.06.2010 fasste der Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft in einer gemeinsamen Sitzung mit der Bezirksvertretung Mitte der Stadt Münster folgenden Beschluss:

[...]

2. Neu: Die Umgestaltung der Königsstraße sowie der Ludgeristraße bis zum Verspoel in ihrer Bedeutung für den historischen Charakter im Altstadtgefüge und in ihrer Bedeutung als Haupteinfahrungsachse für den Radverkehr aus dem Süden Münsters zur Altstadt sowie unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen wird in Naturstein in geschnittener Ausführung vorgenommen.

3. [...]

4. Zur Finanzierung sind neben den bereits bestehenden Haushaltsermächtigungen Mittel aus der Stellplatzabläse zur Verfügung zu stellen, unter der Voraussetzung der Mittelbereitstellung durch den Rat.

Anschließend fasste die BV Mitte folgenden Beschluss:

A. Unter dem Vorbehalt der Bereitstellung einer überplanmäßigen Auszahlung durch den Rat beschließt die Bezirksvertretung Münster-Mitte:

1. Der Ausbau der Rothenburg, der Königsstraße, der Ludgeristraße einschließlich Marienplatz erfolgt auf der Grundlage des Entwurfes vom Mai 2010 mit folgender Änderung: auf der gesamten Länge der Königsstraße und dem Teilstück der Ludgeristraße zwischen Verspoel und Ludgeriplatz wird geschnittenes Pflaster wie es bisher nur an den barrierefreien Querungen vorgesehen war, verlegt.

2. Es wird zur Kenntnis genommen, dass durch die Änderung im Baubeschluss 1 Mehrkosten in Höhe von ca. 640.000 € entstehen. Der Rat wird gebeten, die erforderlichen Mittel in der Produktgruppe 1201 bei den Maßnahmeziffern 4044, 4062 und 4150 überplanmäßig bereitzustellen. Als Deckung werden z. B. Mittel aus den Stellplatzablösebeiträgen verwendet.

B. Sollte der Rat die haushaltstechnische Umsetzung (s. Buchstabe A) nicht beschließen, wird der Ausbau auf der Basis des unveränderten Entwurfes vom Mai 2010 (u. a. Pflasterung mit historischem Pflaster) und der bisherigen Ermächtigungen im Haushaltsplan durchgeführt.

Der Rat hat nun zu beschließen, ob eine Mittelbereitstellung aus der Stellplatzablöserücklage in Betracht kommt.

I. Gesetzliche Vorgaben

Die Verwendung von Stellplatzablösezahlungen ist in § 51 Abs. 6 BauO NW geregelt. Nach dieser Vorschrift ist der Geldbetrag für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen im Gemeindegebiet, für investive Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs oder für investive Maßnahmen zur Verbesserung des Fahrradverkehrs zu verwenden. Die

Verwendung des Geldbetrags muss für die Erreichbarkeit des Bauvorhabens, das die Zahlungspflicht auslöst, einen Vorteil bewirken.

Als Rechtsgrundlage für die beabsichtigte Verwendung der Gelder kommt allenfalls § 51 Abs. 6 Satz 1 c) BauO NW in Betracht. In diesem Fall müsste die Verwendung eines „glatten“ Pflasters anstelle des Kopfsteinpflasters eine „investive Maßnahme zur Verbesserung des Fahrradverkehrs“ darstellen.

II. „Investive Maßnahme zur Verbesserung des Fahrradverkehrs“

Unzweifelhaft handelt es sich bei der beabsichtigten Mittelverwendung um eine investive Maßnahme. Sie dient sicherlich auch zur Verbesserung des Fahrkomforts für Fahrradfahrer auf der Königstraße. Der Wortlaut des § 51 Abs. 6 Satz 1 c) BauO NW ist denkbar weit. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine fahrradfreundliche, „glatte“ Gestaltung der Fahrbahnoberfläche dem Fahrradverkehr zugute kommt und ihn daher im weitesten Sinne auch „verbessert“. Angesichts der besonderen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für nichtsteuerliche Abgaben und der ratio des § 51 Abs. 6 BauO NW ist jedoch fraglich, ob die Norm in diesem weiten Sinne verstanden werden darf.

Rechtsprechung, die sich zu dem Begriff der investiven Maßnahmen zur Verbesserung des Fahrradverkehrs verhält, liegt nicht vor. Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel für eine entsprechende Maßnahme den Bau von Fahrradwegen. In der Kommentarliteratur werden als Beispiele die Errichtung von öffentlichen Abstellplätzen für Fahrräder (*Gädtke/Temme* u.a., BauO NW, § 51 Rn. 114) und Ausbaumaßnahmen des Radwegenetzes (*Boeddinghaus/Hahn/Schulte*, BauO NW, § 51 Rn. 199) genannt. Bei diesen Beispielen handelt es sich jeweils um Maßnahmen, die ausschließlich dem Fahrradverkehr zugute kommen und einen quantitativen Ausbau von Einrichtungen des Fahrradverkehrs zur Folge haben. Das gilt für eine glatte Herichtung der Straßenoberfläche, die zugleich von anderen Verkehrsteilneh-

mern genutzt wird und gerade nicht einen spezifischen Fahrradweg betrifft, nicht.

1. Rechtscharakter der Stellplatzablöse

Bei der Stellplatzablöse nach § 51 Abs. 6 BauO NW handelt es sich nach der Vorstellung des Gesetzgebers um eine gruppennützige Sonderabgabe, die deshalb zulässig ist, weil zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen für die Bauherren und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung besteht (vgl. LT-Drucks. 12/3738, S. 80). Im Unterschied zu allgemeinen Steuern dürften nicht-steuerliche Sonderabgaben nach ständiger Rechtsprechung nicht zur Gewinnung von Mitteln für den allgemeinen Staatsbedarf, sondern nur zur Finanzierung besonderer Aufgaben eingesetzt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.08.1985 – 4 C 10.81, BRS 44, Nr. 114, S. 275, 276; BVerfG, Urt. v. 05.03.1974 – 1 BVL 27/72, BVerfGE 37, 1,).

Das Bundesverwaltungsgericht hat ursprünglich zu einer Stellplatzablöseregelung der Hamburgischen Bauordnung entschieden, dass die „besondere Sachaufgabe“ des Ausgleichsbetrags in der Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr bestehe. Die Erhebung der Sonderabgabe setze eine besondere Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und den mit der Aufgabenerhebung verfolgten Zweck voraus. Die belastete Gruppe müsste zu dem verfolgten Zweck eine größere Sachnähe haben als die Allgemeinheit, so dass sich von daher eine besondere Gruppenverantwortung begründen lässt (BVerwG, Urt. v. 30.08.1985 – 4 C 10.81, BRS 44, Nr. 114, S. 275, 276). In einer späteren Entscheidung zum hamburgischen Recht hat das Bundesverwaltungsgericht zwar die Auffassung vertreten, dass es sich nicht (mehr) um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handle, sondern die Abgabe angesichts der offenen Formulierung des Verwendungszwecks eher als Ausgleichsbetrag ohne Finanzierungsfunktion zu qualifizieren sei, so dass auch eine gruppennützige Verwendung nicht sichergestellt

sein müsse (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.09.2004 – 4 C 5.05, NVwZ 2005, 215, 217). Das Bundesverfassungsgericht hat die Stellplatzablöse nach hamburgischem Recht in einer neueren Entscheidung als „Sonderabgabe im weiteren Sinne“ bzw. „Ausgleichsabgabe“ qualifiziert, dabei aber ausdrücklich offen gelassen, welchen Einschränkungen die Verwendung solcher Ausgleichsabgaben unterliegt (BVerfG, B. v. 05.03.2009 – 2 BvR 1824/05, NVwZ 2009, 837, 838).

Anders als das hamburgische Recht ist die nordrhein-westfälische Regelung des § 51 Abs. 6 BauO NW nach wie vor als gruppennützige Sonderabgabe konzipiert, die nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich eine sachgerechte Verknüpfung zwischen den durch die Sonderabgabe Belasteten und den mit ihr finanzierten Begünstigungen erfordert (LT-Drs. 12/3738, S. 80). Die Verwendung der Mittel muss im Rahmen des § 51 Abs. 6 BauO NW – anders als nach der hamburgischen Gesetzeslage – konkrete Vorteile für die Erreichbarkeit des Bauvorhabens, das die Zahlungspflicht auslöst, bewirken. Vor diesem Hintergrund ist u. E. bei Auslegung des § 51 Abs. 6 BauO NW nach wie vor zu berücksichtigen, dass die Stellplatzablöse als Sonderabgabe konzipiert ist, deren Erhebung nur gerechtfertigt ist, wenn sie im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks geschieht, der über die bloße allgemeine Mittelbeschaffung hinausgeht (so zuletzt ausdrücklich auch BVerfG, B. v. 05.03.2009 – 2 BvR 1824/05, NVwZ 2009, 837, 838). Angesichts des Ausnahmecharakters von Sonderabgaben sind die jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzungen im Zweifel eng auszulegen sind (so auch *Schröer*, NVwZ 1997, 141, 141).

2. Sinn und Zweck der Regelung

Nicht nur der Ausnahmecharakter der Sonderabgabe, sondern auch Sinn und Zweck der Norm verlangen eine restriktive Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen in § 51 Abs. 6 Satz 1 c) BauO NW. Letztlich tritt die Stellplatzablöse als „Ersatz“ an die Stelle der ursprünglichen Verpflichtung des

Bauherrn, gemäß § 51 Abs. 1 bis 3 BauO NW die notwendigen Stellplätze und Garagen zu errichten, um den Zu- und Abgangsverkehr zu dem Bauvorhaben aufzunehmen. Zentraler Zweck der Maßnahmen nach § 51 BauO NW ist es, eine Entlastungswirkung im Hinblick auf das öffentliche Verkehrsnetz zu erreichen (vgl. LT-Drs. 12/3738, S. 80; auch BVerwG, Ur. v. 16.09.2005 – 4 C 5.03, NVwZ 2005, 215, 217). Dieser Zweck ist bei der teleologischen Auslegung der Norm zu berücksichtigen.

Entsprechend diesem Zweck sieht § 51 Abs. 6 a) BauO NRW zunächst vor, dass die Gelder für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen zu verwenden sind. Zusätzlich erlaubt das Gesetz in b) und c) auch eine Verwendung für investive Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV oder des Fahrradverkehrs. In derartigen Maßnahmen liegt eine Mittelverwendung, die aufgrund der weit gefassten, insbesondere auch Umweltbelange einschließenden Zielsetzung kaum noch einen unmittelbaren Bezug zu der ausschließlich auf den Autoverkehr bezogenen Regelung und dem Zweck der Entlastung öffentlicher Verkehrsflächen aufweist (vgl. *Schröer*, Erzwungene Ablösung von Kfz-Stellplätzen verfassungswidrig?, NVwZ 1997, 140; auch *Otto*, Neue Regelungen für die Stellplatzpflicht und ihre Ablösung in der Landesbauordnung NRW, ZfBR 2001, 21, 22/23). Bei weitem Verständnis der Norm könnten über die Tatbestände des § 51 Abs. 6 Satz 1 b) und c) BauO NRW Aufgaben wahrgenommen und finanziert werden, die nicht im spezifischen Gruppeninteresse der Bauherren liegen und keinen konkreten Bezug mehr zu dem von der Regelung verfolgten Zweck der Entlastung des Straßenverkehrsnetzes im Hinblick auf das konkrete Bauvorhaben aufweisen, sondern im Interesse der Allgemeinheit liegen und zu deren Finanzierung dem Gesetzgeber ausschließlich das Steueraufkommen zur Verfügung steht. Um einer solchen, dem Sinn und Zweck der Regelung zuwiderlaufenden weiten Anwendung der Norm vorzubeugen, ist die Regelung u. E. eng auszulegen. Der Gesetzgeber hat mit § 51 Abs. 6 Satz 2 BauO NRW deutlich gemacht, dass zentrales Anliegen der Stellplatzabläse die konkrete Entlastungsfunktion vor Ort sein soll. Vor diesem Hintergrund können nur solche Maßnahmen,

die eine echte Entlastungswirkung speziell durch die begünstigten Verkehrsträger ÖPNV und Fahrradverkehr mit sich bringen, als „Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV/Fahrradverkehrs“ angesehen werden.

3. Auslegung im konkreten Fall

Unter Berücksichtigung der oben dargelegten Auslegungsmaßstäbe kommt eine Verwendung der Stellplatzablässe im Rahmen des § 51 Abs. 6 b) und c) BauO NW u. E. nur für solche Maßnahmen in Betracht, die ausschließlich oder jedenfalls ganz überwiegend dem dort genannten Zweck, nämlich der Entlastung des öffentlichen Verkehrsnetzes durch spezifische Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs oder des Fahrradverkehrs dienen.

Ob eine Entlastungswirkung überhaupt durch bloße qualitative Gestaltungsmaßnahmen zugunsten des Fahrradverkehrs erreichbar ist, erscheint bereits zweifelhaft, da die bloße Verbesserung des Fahrkomforts kaum zur Folge haben dürfte, dass die Pkw-Nutzung spürbar abnimmt und Verkehrsteilnehmer auf das Fahrrad umsteigen.

Jedenfalls dienen Maßnahmen, die, wie die Verwendung eines „glatten“ Pflasters, lediglich „auch“ für den Fahrradverkehr von Vorteil sind, zugleich aber auch Verbesserungen für den Pkw-Verkehr, für die Fußgängernutzung (insbesondere durch Menschen mit Behinderungen) und die Lärmsituation der Anwohner mit sich bringen, nicht ausschließlich dem Interesse des Fahrradverkehrs. Sie kommen verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen zugute und weisen demnach keinen spezifischen Bezug mehr zu der Errichtung einer baulichen Anlage und der dadurch ausgelösten Belastungen des öffentlichen Verkehrsraums durch Zu- und Abgangsverkehr auf. Die weite, nicht nur dem Fahrradverkehr dienende Funktion einer glatten Pflasterung auf der Königsstraße wird bereits in der Beschlussfassung des Ausschusses für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft deutlich. Der Ausschuss hat dort keinesfalls nur auf den erhöhten Fahrkomfort für

Fahrradfahrer, sondern in gleicher Weise auf die Interessen behinderter Menschen abgestellt. Dass mit der Maßnahme nicht nur eine Verbesserung für den Fahrradverkehr beabsichtigt ist, zeigt sich auch darin, dass nicht etwa nur eine Fahrradspur mit glatter Pflasterung versehen werden soll (wie beispielsweise zwischen Stadtbibliothek und Altem Steinweg), sondern die gesamte Fahrbahn.

Würde man § 51 Abs. 6 Satz 1 b) und c) BauO NW weit verstehen und es ausreichen lassen, dass die investive Maßnahme als Nebenfolge „auch“ dem ÖPNV bzw. dem Fahrradverkehr zugute kommt, könnte jegliche Sanierungsmaßnahme an der Straßenoberfläche, die letztlich auch für den ÖPNV und die Fahrradfahrer als einer Gruppe von Verkehrsteilnehmern von Vorteil ist, die Inanspruchnahme der Stellplatzablöse rechtfertigen. Damit würde die Sonderabgabe aber entgegen dem Gesetzeszweck für Maßnahmen verwendet, die im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen und nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik über allgemeine Steuern finanziert werden sollen, nicht durch Sonderabgaben, die lediglich von einer bestimmten Bevölkerungsgruppe erhoben werden. Das Bundesverfassungsgericht hat festgehalten, dass die Erhebung einer Sonderabgabe immer eine Gegenleistung voraussetzt. Anderenfalls würde die Abgabe wie die Steuer voraussetzungslos erhoben und diene nicht mehr nur der Abschöpfung eines dem Abgabenschuldner zugewandten Vorteils. Das Heranziehen des Einzelnen zur Finanzierung von Gemeinlasten sei nur im Wege der Steuer zulässig (BVerfG, B. v. 07.11.1995 – 2 BvR 413/88, NVwZ 1996, 469, 471).

Der „Vorteil“, den der Abgabenschuldner im Rahmen der Stellplatzablöse erhält, ist die Befreiung von der Pflicht zur Schaffung von Stellplätzen oder Garagen. Einen spezifischen Bezug zu dieser Gegenleistung weist die Verwendung des Geldbetrags in erster Linie dann auf, wenn er tatsächlich für die Herstellung von Parkeinrichtungen verwendet wird im Sinne des § 51 Abs. 6 a) BauO NW. Ausnahmsweise kann der Bezug nach der Konzeption des § 51 Abs. 6 Satz 1 b) und c) BauO NW auch dadurch noch hergestellt werden,

dass investive Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV oder des Fahrradverkehrs ergriffen werden, die unmittelbar eine Entlastungswirkung für den öffentlichen Verkehrsraum bewirken. Das gilt aber nur dann, wenn die Mittel auch in spezifischer Weise und ausschließlich diesen beiden Verkehrsträgern, die unzweifelhaft für den Zu- und Abgangsverkehr und die Inanspruchnahme öffentlichen Verkehrsraums eine Entlastungswirkung mit sich bringen können, verwendet werden.

Letztlich wird auch der nach § 51 Abs. 6 Satz 2 BauO NW angestrebte Vorteil für die Erreichbarkeit des konkreten Bauvorhabens und die mit den Maßnahmen angestrebte Entlastungswirkung für die örtlichen Verkehrsverhältnisse nur dann erzielt, wenn die investiven Maßnahmen sich in einer Weise quantitativ auf den ÖPNV bzw. den Fahrradverkehr auswirken, dass Straßen tatsächlich vom ruhenden Individualverkehr entlastet werden, wie vom Gesetzgeber mit Schaffung der Vorschrift angestrebt (vgl. LT-Drucks. 12/3738, S. 80). Das ist der Fall, wenn die ÖPNV- bzw. Fahrradinfrastruktur quantitativ verbessert wird. Eine rein qualitative Verbesserung des Fahrkomforts auf dem vorhandenen Verkehrsweg, der allen Verkehrsteilnehmern in gleicher Weise zugute kommt und keinen spezifischen Bezug allein zum Fahrradverkehr aufweist, dürfte daher keine Maßnahme im Sinne des § 51 Abs. 6 c) BauO NW darstellen.

4. Sanktionsmöglichkeiten bei fehlerhafter Mittelverwendung

Die Stadt Münster ist verpflichtet, die Stellplatzablösebeträge unter keinen Umständen für andere als die in § 51 Abs. 6 BauO NRW genannten Zwecke zu verwenden., was eine sorgfältige Verwaltung der vereinnahmten Beträge erfordert.

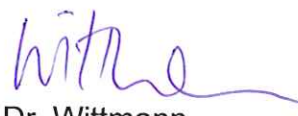
Die zweckmäßige Verwendung der Stellplatzablöse kann nach allgemeiner Auffassung mit aufsichtsbehördlichen Maßnahmen durchgesetzt werden (*Gädtke/Temme* u.a., BauO NW, § 51 Rn. 120 m.w.N.). Angesichts der be-

stehenden Probleme der Auslegung des § 51 Abs. 6 Satz 1 c) BauO NW, der fehlenden Rechtsprechung zu dieser Frage und der vom zuständigen Verkehrsministerium angedeuteten engen Rechtsauffassung besteht, sofern die Mittel für die Pflasterung der Königsstraße mit geschnittenen Steinen verwendet werden, das Risiko, dass die Stadt Münster verpflichtet wird, die Mittel aus der Stellplatzablöse zweckentsprechend für andere, allein dem Fahrradverkehr dienende Maßnahmen zu verwenden. In diesem Fall müssten die zusätzlichen Mittel für das glatte Pflaster aus dem allgemeinen Haushalt bereitgestellt werden.

Ob und inwieweit bei zweckwidriger Verwendung von Stellplatzablösebeträgen ein Anspruch auf Rückerstattung entstehen kann, ist noch nicht abschließend geklärt. Nach unserer Ansicht besteht ein solcher Anspruch nicht (so auch Heintz, in: Gädtke/Temme, Kommentar zur BauO NRW, § 51 Rn. 121). Das OVG Münster hat allerdings in der Vergangenheit die Frage, ob ein solcher Rückerstattungsanspruch besteht, ausdrücklich offen gelassen (OVG NRW, Urt. v. 05.05.1982 – 11 A 2554/79-, BRS 39, Nr. 128).

Münster, den 08.06.2010


Prof. Dr. Beckmann
Rechtsanwalt


Dr. Wittmann
Rechtsanwältin