

e-Quartier Hamburg

Elektromobilität in urbanen Wohnquartieren

Zentrale Ergebnisse des Rechtsgutachtens

Dr. Cathrin Zengerling, LL.M.
HafenCity Universität
Arbeitsgebiet Recht und Verwaltung
Überseeallee 16
20457 Hamburg

Stand: Juli 2017

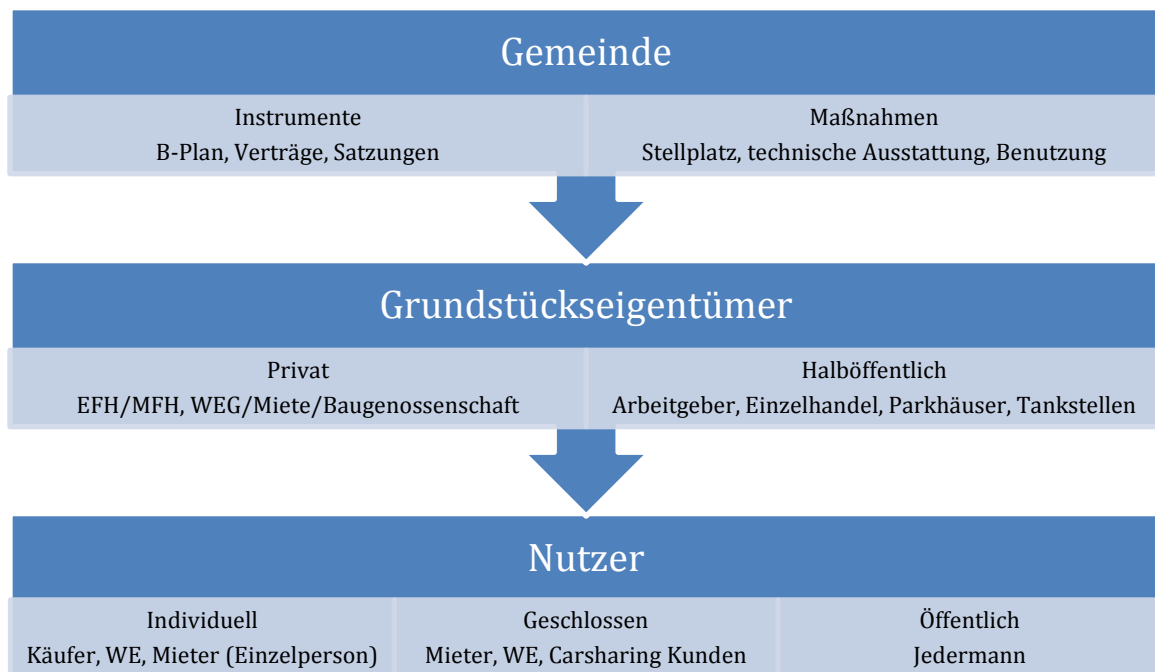
Inhaltsverzeichnis

A. Gegenstand der Untersuchung	3
B. Steuerungsinstrumente im tabellarischen Überblick.....	4
C. Handlungsempfehlungen im tabellarischen Überblick	5
D. Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsempfehlungen bzgl. einzelner Instrumente.....	6
I. Bebauungsplan	6
1. Steuerungsmöglichkeiten	6
2. Handlungsempfehlungen	8
II. Städtebaulicher Vertrag	9
1. Steuerungsmöglichkeiten	9
2. Handlungsempfehlungen	9
III. Stellplatzsatzung.....	10
1. Steuerungsmöglichkeit	10
2. Handlungsempfehlungen	12
IV. Exkurs: Garagenverordnung	13
1. Steuerungsmöglichkeiten	13
2. Handlungsempfehlungen	14
V. Grundstücksausschreibungen.....	14
1. Steuerungsmöglichkeiten	14
2. Handlungsempfehlungen	15

A. Gegenstand der Untersuchung

Das Projekt e-Quartier Hamburg erforscht, wie Elektromobilität verstärkt in urbane Wohnquartiere integriert werden kann. Im öffentlichen Raum entstehen zunehmend Ladesäulen auf weitgehend gesicherter Rechtsgrundlage. Das Gutachten fokussiert auf den privaten Raum. Es geht der Frage nach, wie die Zahl der Stellplätze mit Ladeinfrastruktur auf privaten Flächen erhöht werden kann. Im Schwerpunkt wird untersucht, mit welchen Instrumenten Gemeinden rechtsverbindlich steuern können, dass Stellplätze mit Ladeinfrastruktur auf privaten Flächen entstehen. Daneben geht es um die Umsetzung. Welchen rechtlichen Hürden begegnet der Grundstückseigentümer oder der Ladesäulenbetreiber, wenn er Stellplätze mit Ladeinfrastruktur baut und betreibt? Ermittelt werden Handlungsspielräume in Neubau und Bestand. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob und wie die (öffentliche) Zugänglichkeit von Ladesäulen im privaten Raum gefördert werden kann. Wie können private Flächen zum E-Carsharing genutzt werden?

Schematisch lässt sich die Untersuchungsmatrix wie folgt darstellen:



B. Steuerungsinstrumente im tabellarischen Überblick

Instrumente	StP	TA	BR	Ergebnisthesen
Flächennutzungsplan	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> Ggf. zur übergeordneten Steuerung nutzen
Bebauungsplan	x	x	(x)	<ul style="list-style-type: none"> Keine ausdrückliche oder implizite Berücksichtigung von Elektromobilität Verschiedene Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB können so ausgelegt werden, dass die Gemeinde damit die räumliche Verteilung, Herstellungspflicht und Zugänglichkeit von Stellplätzen und Ladeinfrastruktur steuern kann Bisher keine erprobten, „gerichtsfesten“ elektromobilitätsfördernden Festsetzungen Überplanung privater Flächen möglich Wichtige Rolle informeller Mobilitätskonzepte
Städtebaulicher Vertrag	x	x	x	<ul style="list-style-type: none"> Flexibles Instrument Offen zur Regulierung umfassender Mobilitätskonzepte Ausbau von Stellplätzen und Ladeinfrastruktur auch im Bestand möglich Kommunale Einflussnahme abhängig von Verhandlungsposition
Stellplatzsatzung	x	x	(x)	<ul style="list-style-type: none"> Effektives Instrument Satzungskompetenz unsicher Grundsätzliche Stellplatzpflicht als Anknüpfungspunkt Verhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer Weiter Gestaltungsspielraum Benutzungsregime kann nicht direkt reguliert werden, Anreiz setzen ist möglich Ladesäule muss auch bauplanungsrechtlich zulässig sein
Garagenverordnung	x	x	(x)	<ul style="list-style-type: none"> Effektives Instrument Kombination mit anderen, zum Beispiel bauplanungsrechtlichen, Instrumenten möglich
Grundstücksausschreibungen	x	x	x	<ul style="list-style-type: none"> Flexibles Instrument Setzt Eigentum der öffentlichen Hand an den Flächen und attraktive Lage voraus Einsatz vor allem im Neubau, aber auch im Bestand möglich
Grundstückskaufverträge	x	x	x	<ul style="list-style-type: none"> Flexibles Instrument Setzt Eigentum der öffentlichen Hand an den Flächen und attraktive Lage voraus Einsatz vor allem im Neubau, aber auch im Bestand möglich

Erläuterung: StP = Stellplatz, TA = technische Ausstattung (etwa Ladesäule oder Wallbox), BR = Benutzungsregime (z.B. E-Carsharing)

C. Handlungsempfehlungen im tabellarischen Überblick

Instrumente	Handlungsempfehlungen	Praxisbeispiele
Flächennutzungsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Übergeordnete Steuerung erwägen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisher keine
Bebauungsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsspielräume testen • Festsetzungsmöglichkeiten kombinieren • Klarstellung oder Erweiterung durch den Gesetzgeber • Mobilitätskonzept erstellen und einbinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Bisher keine
Städtebaulicher Vertrag	<ul style="list-style-type: none"> • Städtebauliche Verträge nutzen • Implementierung sicherstellen • Kombination und Abstimmung mit anderen formellen und informellen Instrumenten • Klarstellung in § 11 BauGB erwägen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lincoln-Siedlung, Darmstadt • Mitte Altona, Hamburg • Würzburg (nur CS)
Stellplatzsatzung	<ul style="list-style-type: none"> • Änderung oder Klarstellung in Landesbauordnungen • Änderung oder Klarstellung in Musterbauordnung • Handlungsspielräume testen • Anreize für öffentliche Zugänglichkeit setzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Stellplatzsatzung Offenbach • Stellplatzortsgesetz Bremen • Stellplatzsatzung Würzburg (nur CS)
Garagenverordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Ergänzung der Garagenverordnungen der Bundesländer • Ergänzung der Mustergaragenverordnung • Kombination von Instrumenten erwägen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hessische Garagenverordnung • Lincoln-Siedlung, Darmstadt
Grundstücksausschreibungen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundstücksausschreibungen nutzen • Verbindlichkeit und Transparenz sicherstellen • Kombination mit anderen Instrumenten erwägen • Unterstützung der Bauherren im Prozess 	<ul style="list-style-type: none"> • Östliche HafenCity, Hamburg
Grundstückskaufverträge	<ul style="list-style-type: none"> • Grundstückskaufverträge nutzen • Klare Kommunikation und Unterstützung der Bauherren im Prozess • Dingliche Absicherung erwägen (z.B. Dienstbarkeit) 	<ul style="list-style-type: none"> • Östliche HafenCity, Hamburg • Solardorf Müllerstraße, Norderstedt

D. Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsempfehlungen bzgl. einzelner Instrumente

I. Bebauungsplan

1. Steuerungsmöglichkeiten

Die Handlungsspielräume der Kommune, mit Hilfe des Bebauungsplans Stellplätze mit Ladeinfrastruktur und das Benutzungsregime zu regulieren, sind thesenartig wie folgt zusammenzufassen:

1. Keine ausdrückliche oder implizite Berücksichtigung von Elektromobilität

Die einzelnen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB beziehen sich an keiner Stelle ausdrücklich auf Elektromobilität. Die Auswertung der Gesetzgebungsmaterialien und Kommentarliteratur zeigt außerdem, dass der Gesetzgeber bei keiner der in § 9 BauGB geregelten Festsetzungsmöglichkeiten die Förderung der Elektromobilität implizit bezweckte. Mit der Klimaschutzschutznovelle 2011 kam es zwar zu einer Reihe von Neuregelungen und Klarstellungen auch in § 9 BauGB. Sie beziehen sich aber vor allem auf die dezentrale Erzeugung von Strom, Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien oder KWK und die Speicherung, Nutzung, etc. des beispielsweise so erzeugten Stroms.

2. Verschiedene Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB können so ausgelegt werden, dass die Gemeinde damit die räumliche Verteilung, Herstellungspflicht und Zugänglichkeit von Stellplätzen und Ladeinfrastruktur steuern kann

Mangels ausdrücklicher Regelungen, müssen die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB ausgelegt werden, um kommunale Gestaltungsmöglichkeiten der Elektromobilität zu identifizieren. In der folgenden Tabelle sind die im Wege der Auslegung ermittelten Handlungsspielräume der Gemeinde im Überblick zusammengefasst. Es können grundsätzlich öffentliche und private Flächen überplant werden. Am ehesten lässt sich die räumliche Verteilung von Flächen für Stellplätze und Ladesäulen steuern. Mittelbar kann darüber ein Anreiz geschaffen werden, die Ladesäulen tatsächlich herzustellen. Eine Herstellungspflicht für Ladesäulen kann nur über § 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB festgesetzt werden. Die Zugänglichkeit kann allenfalls mittelbar gesteuert werden.

Um die Reservierung von Flächen und gleichzeitig eine Herstellungspflicht für die Ladeinfrastruktur zu begründen, bietet sich die Kombination der Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 4, 11, 12 oder 22 (Reservierung der Flächen, je nach Gegenstand der Festsetzung, also Fläche für Nebenanlage, Verkehrsfläche, Versorgungsfläche oder Fläche für Gemeinschaftsanlagen) und § 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB (Herstellungspflicht für Stellplatz und Ladesäule) an. Eine zentrale Voraussetzung für eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB ist, dass die Ladesäulen mit EE- oder KWK-Strom betrieben werden.

Die folgende tabellarische Übersicht fasst die zentralen Ergebnisse der Prüfung des Festsetzungskataloges von § 9 Abs. 1 BauGB kurz zusammen:

Instrument (§ 9 Abs. 1 BauGB)	Gegenstand Festsetzung	Möglichkeiten Elektromobilität	Voraussetzungen/Grenzen	StP	TA	BR
Nr. 4	Flächen für Nebenanlagen	Flächen für Stellplätze, Garagen und Ladesäulen Benutzungsregime ggf.	Erforderlich aufgrund anderer Vorschriften Soweit sie Wohn- oder anderer	x	(x)	(x)

		indirekt steuerbar	Nutzung dienen			
Nr. 11	Verkehrsflächen	Flächen für Stellplätze und Ladesäulen Benutzungsregime z.T. direkt steuerbar	Erforderlich zur Verkehrssteuerung	x	(x)	x
Nr. 12	Versorgungsflächen	Flächen für Ladestation Ggf. auch Flächen für zugehörigen Stellplatz	Erforderlich zur Versorgung Nur Nutzung oder Speicherung von EE- oder KWK-Strom	(x)	(x)	-
Nr. 22	Flächen für Gemeinschaftsanlagen	Flächen für Gemeinschaftsstellplätze und –garagen Qualifiziert als Ladestelle und Stellplatz für E-Carsharing	Auf Grund von Landesrecht oder städtebaulich erforderlich	x	(x)	(x)
Nr. 23b)	Bauliche/technische Maßnahmen	Stellplatz, Ladeinfrastruktur	Errichtung oder großer Umbau von Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen Nur Nutzung oder Speicherung von EE- oder KWK-Strom	x	x	-

Erläuterung: StP = Stellplatz, TA = technische Ausstattung (etwa Ladesäule oder Wallbox), BR = Benutzungsregime (z.B. E-Carsharing)

3. Bisher keine erprobten, „gerichtsfesten“ elektromobilitätsfördernden Festsetzungen

Keine der befragten Kommunen nutzte das Instrument des Bebauungsplans bisher, um Stellplätze mit Ladeinfrastruktur oder E-Carsharing im Quartier zu verankern. Eine Recherche der Rechtsprechung und Kommentarliteratur ergab ebenfalls keine Anwendungsfälle, in denen der Bebauungsplan zur Umsetzung elektromobilitätsfördernder Maßnahmen genutzt worden wäre. Es gibt daher noch keine gesicherte Rechtsprechung und darauf aufbauend Empfehlungen für „gerichts feste“ elektromobilitätsfördernde Festsetzungen in Bebauungsplänen.

Gemeinden, die diesen Weg für planerisch sinnvoll halten, könnten mit innovativen Festsetzungen in dem oben dargelegten Rahmen die Handlungsspielräume testen. So könnte im Wege der Rechtsanwendung im Laufe der Zeit und ggf. mit Hilfe der Gerichte ein rechtssichere Vorgehensweise etabliert werden. Insbesondere die mit der Klimaschutznovelle 2011 eingeführten Regelungen sind so offen formuliert, dass sehr gute Gründe dafür sprechen, elektromobilitätsfördernde Festsetzungen darüber treffen zu dürfen. Andererseits hat die Auslegung gezeigt, dass es einer gewissen Argumentation bedarf, um die verschiedenen Festsetzungsmöglichkeiten für die Elektromobilität nutzbar zu machen.

Will man Kommunen einen von vornherein rechtssicheren Handlungsrahmen bieten, sollte der Gesetzgeber den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB ausdrücklich um Festsetzungsmöglichkeiten für elektromobilitätsfördernde Flächen und Maßnahmen (klarstellend) ergänzen. Entsprechende Formulierungsvorschläge sollten Eingang in die nächste Baurechnovelle finden. Ein klar definierter Handlungsspielraum führt voraussichtlich dazu, dass Gemeinden das Instrument des Bebauungsplans eher nutzen. Eine Klarstellung bzw. Weiterentwicklung des Festsetzungskataloges ist also wünschenswert.

4. Überplanung privater Flächen möglich

Grundsätzlich können die oben genannten Festsetzungen auch auf privaten Flächen getroffen werden. Eine Auswertung der Rechtsprechung hat beispielsweise aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen öffentliche oder private Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung auf privaten Grundstücken verankert werden können. Verhältnismäßig kleine Überplanungen von privaten Flächen sind von den Eigentümern hinzunehmen. Führen die Festsetzungen zu Vermögensnachteilen, können sie eine Entschädigungspflicht oder einen Übernahmeanspruch auslösen, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Das dürfte für die hier betrachteten Fälle in der Regel nicht so sein, ist allerdings letztlich eine Frage des Einzelfalls.

5. Wichtige Rolle informeller Mobilitätskonzepte

Ein kommunales Mobilitätskonzept oder etwa ein Energie- und Klimaschutzkonzept mit einem Kapitel zur Mobilität spielt eine wichtige Rolle zur Rechtfertigung von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB. Es kann Argumente liefern, um die städtebauliche Erforderlichkeit zu begründen, städtebauliche Gründe anzuführen und um im Rahmen des Abwägungsprozesses die Bedeutung der festsetzungsbegründenden Belange zu untermauern. Aus der Begründung zum Bebauungsplan sollte möglichst klar hervorgehen, dass und wie sich die einzelnen Festsetzungen aus dem Gesamtkonzept ableiten.

2. Handlungsempfehlungen

Insgesamt lassen sich aus der Analyse und Bewertung folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Handlungsspielräume testen

Soweit Gemeinden dies für planerisch sinnvoll erachten, sollten sie in dem oben dargelegten Rahmen die Handlungsspielräume des § 9 Abs. 1 BauGB für die Festsetzung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur ggf. nebst Benutzungsregime testen. So können im Laufe der Zeit durch Rechtsanwendung und kommunalen Erfahrungsaustausch sowie ggf. mit Hilfe der Gerichte, planerisch sinnvolle und gerichtsfeste Festsetzungen etabliert werden.

2. Festsetzungsmöglichkeiten kombinieren

Dabei bietet es sich an, Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 4, 11, 12 oder 22 (Reservierung der Flächen, je nach Gegenstand der Festsetzung, also Fläche für Nebenanlage, Verkehrsfläche, Versorgungsfläche oder Fläche für Gemeinschaftsanlagen) und § 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB (Herstellungspflicht für Stellplatz und Ladesäule) zu kombinieren. Eine zentrale Voraussetzung für eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB ist, dass die Ladesäulen mit EE- oder KWK-Strom betrieben werden.

3. Klarstellung oder Erweiterung durch den Gesetzgeber

Um den Gemeinden einen von vornherein rechtssicheren Handlungsrahmen zu bieten, sollte der Gesetzgeber im Rahmen der nächsten Baurechtsnovelle den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB ausdrücklich um Festsetzungsmöglichkeiten für elektromobilitätsfördernde Flächen und Maßnahmen (klarstellend) ergänzen. In der Literatur sind teilweise bereits Formulierungsvorschläge entwickelt worden, an die man anknüpfen kann. Empfehlenswert ist grundsätzlich die Klarstellung oder Ergänzung der flächenbezogenen Festsetzungen (nach § 9 Abs. 1 Nr. 4, 11, 12 und 22) und der maßnahmenbezogenen Festsetzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23b) BauGB). Eine ausdrückliche oder durch

Nennung in der Gesetzesbegründung gesicherte Festsetzungsmöglichkeit von offenen Benutzungsregimen (öffentliche Zugänglichkeit oder E-Carsharing) wäre ebenfalls wünschenswert.

4. *Mobilitätskonzept erstellen und einbinden*

Gemeinden sollten Mobilitätskonzepte erstellen und diese aktiv auch in der Bauleitplanung nutzen und umsetzen. Die einzelnen elektromobilitätsfördernden Festsetzungen sollten aus dem Gesamtkonzept entwickelt werden. Aus der Begründung zum Bebauungsplan sollte möglichst klar hervorgehen, dass und wie sich die einzelnen Festsetzungen aus dem Gesamtkonzept ableiten.

II. Städtebaulicher Vertrag

1. Steuerungsmöglichkeiten

Die Handlungsspielräume der Kommune mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen Stellplätze mit Ladeinfrastruktur und das Benutzungsregime zu regulieren sind thesenartig wie folgt zusammenfassen:

1. *Flexibles Instrument*

Der städtebauliche Vertrag ist ein sehr flexibles Instrument, mit dem die Gemeinde projektbezogen und standortspezifisch in einem durch den Vertrag zu bestimmenden Raum, elektromobilitätsfördernde Maßnahmen mit den Grundstückseigentümern vereinbaren kann. Es bestehen grundsätzlich Vertragsfreiheit und ein großer Gestaltungsspielraum. Rechtliche Grenzen setzen vor allem das Koppelungsverbot und das Erfordernis der Angemessenheit.

2. *Offen zur Regulierung umfassender Mobilitätskonzepte*

Mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen können Gemeinden und Grundstückseigentümer umfassende Mobilitätskonzepte regeln, in denen Elektromobilität ein Baustein ist.

3. *Ausbau von Stellplätzen und Ladeinfrastruktur auch im Bestand möglich*

Städtebauliche Verträge werden auch bei der Modernisierung von Bestandsquartieren eingesetzt. So können sie die Integration von Stellplätze und Ladeinfrastruktur nebst Vereinbarungen zum Benutzungsregime in bestehende Quartiere ermöglichen.

4. *Kommunale Einflussnahme abhängig von Verhandlungsposition*

Städtebauliche Verträge sind kooperative Verträge. Beide Vertragsparteien müssen dem Verhandlungsergebnis zustimmen. Wie weitgehend eine Gemeinde elektromobilitätsfördernde Maßnahmen vereinbaren kann, hängt von der Stärke ihrer Verhandlungsposition im Einzelfall ab. Der Verhandlungsspielraum dürfte umso größer sein, je attraktiver die zu entwickelnden Flächen gelegen sind.

2. Handlungsempfehlungen

Insgesamt lassen sich aus der Analyse und Bewertung folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. *Städtebauliche Verträge nutzen*

Städtebauliche Verträge bieten einen weiten Handlungsspielraum, elektromobilitätsfördernde Maßnahmen mit Grundstückseigentümern zu vereinbaren. Grundsätzlich können – innerhalb der

gesetzlichen Grenzen – Regelungen zu Stellplätzen, Ladeinfrastruktur und Benutzungsregimen auf öffentlichen und privaten Flächen getroffen werden.

2. Implementierung sicherstellen

Für die Qualität der Umsetzung ist es wichtig, dass die Vereinbarungen aus einem städtebaulichen Vertrag mit Hilfe von Durchführungsverträgen und ggf. auch einzelnen Regelungen in Grundstückskaufverträgen rechtsverbindlich implementiert werden.

3. Kombination und Abstimmung mit anderen formellen und informellen Instrumenten

Wie die Fallbeispiele gezeigt haben, ist es für die Vereinbarung und Umsetzung elektromobilitätsfördernder Maßnahmen sinnvoll, verschiedene Instrumente miteinander zu kombinieren und aufeinander abzustimmen. Für die übergeordnete Steuerung ist es empfehlenswert, ein Mobilitätskonzept zu entwickeln.

4. Klarstellung in § 11 BauGB erwägen

Der Gesetzgeber sollte erwägen im Rahmen der nächsten Baurechtsnovelle, elektromobilitätsfördernde Maßnahmen zur Klarstellung explizit in den beispielhaften Katalog von § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB mit aufzunehmen. So bestünde eine klare, ausdrückliche Handlungsoption für die Gemeinden.

III. Stellplatzsatzung

1. Steuerungsmöglichkeit

Das Instrument der Stellplatzsatzung ist mit Blick auf elektromobilitätsfördernde Maßnahmen thesenartig wie folgt zu bewerten:

1. Effektives Instrument

Stellplatzsatzungen sind ein effektives Instrument, um die Errichtung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur zu beschleunigen. Sie sind bundesweit bereits etabliert und können alle primär relevanten Adressaten direkt regulieren. Erfasst sind alle Handlungen, die eine Stellplatzpflicht auslösen, also private und gewerbliche Neu- und Umbauten und damit unter anderem Stellplätze in privaten Wohnanlagen, an Arbeitsplätzen, im Einzelhandel und in Parkhäusern.

2. Satzungskompetenz unsicher

Eine Regelung, die Kommunen explizit ermächtigt, die technische Ausstattung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur zu verlangen, gibt es bisher nicht. Weder in den Begründungen zu den Landesbauordnungen noch in der Kommentarliteratur oder Rechtsprechung finden sich ausdrückliche Hinweise darauf, ob beispielsweise die technische Ausstattung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur von den landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen gedeckt ist.

Die Stadt Offenbach hat ihre Stellplatzsatzung insbesondere auf §§ 44 Abs. 1 Satz 2 und 81 Abs. 1 Nr. 4 der Hessischen Bauordnung gestützt. Die Satzung ist bisher nicht gerichtlich angegriffen worden. Sie verlangt allerdings auch nicht die Errichtung von Ladesäulen, sondern lediglich, dass Stellplätze mit Stromzuleitungen für das Laden von Elektrofahrzeugen versehen werden.

§ 81 Abs. 1 Nr. 4 HessBauO ist die einzige Landesbauordnung, die Gemeinden ausdrücklich ermächtigt, die „Ausstattung“ von Stellplätzen zu regulieren. Insoweit sprechen sehr gute Gründe dafür, dass die Satzungskompetenz der Gemeinden auch die technische Ausstattung von Stellplätzen

mit Ladeinfrastruktur umfasst. Die Landesbauordnungen von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen und dem Saarland ermächtigen die Gemeinden, die „Gestaltung“ der Stellplätze näher in Stellplatzsatzungen zu regeln. Die Landesbauordnungen von Hessen, Bayern, Bremen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen erstrecken die Satzungskompetenz der Kommunen auf die „Beschaffenheit“ von Stellplätzen. Legt man die Begriffe „Gestaltung“ und „Beschaffenheit“ elektromobilitätsfreundlich so aus, dass sie auch die Ausstattung mit Ladeinfrastruktur erfassen, fehlt es allein in Niedersachsen an einer Ermächtigungsgrundlage für kommunale Stellplatzsatzungen, die die Errichtung von Ladeinfrastruktur verlangen. Die wenigen bisher zu dieser Frage erschienenen Literaturmeinungen sprechen sich für eine elektromobilitätsfreundliche Auslegung aus.

Mangels ausdrücklicher Regelung, gefestigter Rechtsprechung oder gefestigter Literaturmeinung verbleibt aber eine Rechtsunsicherheit. Stellplatzsatzungen, die Inhalte regeln, die von der Ermächtigungsgrundlage nicht erfasst sind, sind rechtswidrig.

3. Grundsätzliche Stellplatzpflicht als Anknüpfungspunkt

Um die Errichtung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur in einer Stellplatzsatzung zu fordern, bedarf es einer grundsätzlichen Stellplatzpflicht als Anknüpfungspunkt. Diese kann sich entweder direkt aus den Landesbauordnungen ergeben oder – in den Fällen, in denen die Landesbauordnungen die Entscheidung über die Stellplatzpflicht den Kommunen überlassen – aus einer kommunalen Stellplatzsatzung.

Die Bundesländer Hamburg und Berlin haben die Stellplatzpflicht in weiten Teilen abgeschafft. Insoweit kann das Instrument der Stellplatzsatzung nur begrenzt genutzt werden, um die Herstellung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur zu verlangen. Grundsätzlich sprechen jedoch mit Blick auf emissionsarme Mobilität gute Gründe auch für die Abschaffung der Stellplatzpflicht, die ursprünglich eine „Errungenschaft“ der autogerechten Stadt ist.

4. Verhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer

Ordnet die Gemeinde mit Hilfe einer Stellplatzsatzung die Herstellungspflicht für Stellplätze mit Ladeinfrastruktur an, greift sie damit in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer ein. Die Förderung der Elektromobilität dient jedoch etwa dem Klimaschutz (umfasst vom Staatsziel Umweltschutz gem. Art. 20a GG) und dem Gesundheitsschutz (Art. 2 Abs. 1 GG) und damit ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten legitimen Zwecken. Eine Stellplatzsatzung ist eine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung der Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 2 GG, wenn sie die betroffenen Interessen angemessen in Ausgleich bringt.

5. Weiter Gestaltungsspielraum

Stellplatzsatzungen eröffnen den Gemeinden einen weiten Handlungsspielraum, die technische Ausstattung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur zu regeln, soweit dies von der landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt ist. Bei entsprechend grundrechtsschonender Ausgestaltung spricht vieles dafür, dass Stellplatzsatzungen die Herstellung von Stellplätzen mit funktionstüchtigen Ladesäulen anordnen können. Niedrigschwelliger wären Regelungen, die allein Leerrohre oder Stromanschlüsse für die Ladung von Elektrofahrzeugen vorsehen. Weitere Stellschrauben für die verhältnismäßige Ausgestaltung einer Herstellungspflicht von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur sind beispielsweise die Größe der Bauvorhaben, bei denen die Herstellungspflicht ansetzt, der prozentuale Anteil von Stellplätzen, die mit Ladeinfrastruktur auszustatten sind sowie die Ausnahmekataloge, die Grundeigentümern anstelle einer Herstellungspflicht alternative Maßnahmen anbieten.

Schließlich verbleibt die für die Weiterentwicklung des Stellplatzortsgesetzes Bremen angedachte Möglichkeit, elektromobilitätsfördernde Maßnahmen allein im Ausnahmekatalog von Regelungen zur Stellplatzpflicht vorzusehen. Grundeigentümer haben in diesen Fällen die Wahl, ob sie von den Ausnahmetatbeständen Gebrauch machen wollen. Ein solches Vorgehen wäre jedoch weniger effektiv als die oben beschriebene grundsätzliche Herstellungspflicht für Stellplätze mit Ladeinfrastruktur.

6. *Benutzungsregime kann nicht direkt reguliert werden, Anreiz setzen ist möglich*

Die Ermächtigungsgrundlagen in den Landesbauordnungen enthalten keinen Wortlaut, unter den die Zugänglichkeit von Stellplätzen gefasst werden könnte. Im Wege einer Stellplatzsatzung darf also bisher nicht die Herstellung von öffentlich zugänglichen oder im E-Carsharing zu nutzenden Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur angeordnet werden. Möglich ist allerdings, Anreize für öffentlich zugängliche Stellplätze dadurch zu schaffen, dass entsprechende Regelungen in die Ausnahmekataloge aufgenommen werden. So steht es den Grundeigentümern frei, ob sie von der ausnahmsweisen Regelung Gebrauch machen wollen oder nicht. Das bremische Stellplatzortsgesetz ist ein Beispiel für die Einbindung von Carsharing in den Ausnahmekatalog.

Soweit die Stellplätze mit Ladeinfrastruktur im Wege einer Stellplatzsatzung auf „halb-öffentlichen“ Flächen wie etwa Parkplätzen von Einzelhandel entstehen, ist einer weiten Zugänglichkeit bereits gedient.

7. *Ladesäule muss auch bauplanungsrechtlich zulässig sein*

Klarstellend sei angemerkt, dass die Verankerung einer Herstellungspflicht für Stellplätze mit Ladeinfrastruktur in einer Stellplatzsatzung nicht darüber hinweg hilft, dass die Errichtung im Einzelfall bauplanungsrechtlich zulässig sein muss. Zur effektiven Förderung der Elektromobilität ist es also wichtig, dass der Rechtsrahmen auch insoweit klar ausgestaltet ist.

2. Handlungsempfehlungen

Aus der Analyse und Bewertung lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. *Änderung oder Klarstellung in Landesbauordnungen*

Die Rechtsunsicherheit zur Reichweite der Satzungskompetenz in den Landesbauordnungen sollte beseitigt werden. Dies könnte einerseits dadurch entstehen, dass alle Landesbauordnungen den Begriff der „Ausstattung“ von Stellplätzen in ihre Ermächtigungsgrundlagen mit aufnehmen und in den entsprechenden Gesetzesbegründungen ausdrücklich erklären, dass damit auch die technische Ausstattung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur von Leerrohren über Stromanschlüsse zum Laden von Elektrofahrzeugen bis hin zur Ladesäule gemeint ist. So hätten die Gerichte im Streitfall eine klare Grundlage und die Gemeinden deutlich mehr Planungssicherheit.

Alternativ könnte in den Begründungen zu den Landesbauordnungen bei einer nächsten Überarbeitung klarstellend erläutert werden, dass die Begriffe „Beschaffenheit“ und „Gestaltung“ ebenfalls so zu verstehen sind, dass die Ladeinfrastruktur ein Teil von Beschaffenheit oder Gestaltung eines Stellplatzes ist. Besteht darüber bei den Landesgesetzgebern keine Einigkeit, ist eine Klarstellung nicht möglich. Dann bedarf es einer Gesetzesänderung die etwa dazu führt, dass der Begriff „Ausstattung“ in die Ermächtigungsgrundlagen aufgenommen wird.

2. Änderung oder Klarstellung in Musterbauordnung

Nach dem Text der Musterbauordnung sind die Kommunen ermächtigt, die „Beschaffenheit“ von Stellplätzen mit Hilfe von Satzungen zu regeln. Eine Erläuterung des Begriffes „Beschaffenheit“ findet sich in der Musterbauordnung bisher nicht. Für die Bundesländer, die den Begriff der Beschaffenheit in ihre Regelungen übernommen haben – also Hessen, Bayern, Bremen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – , wäre eine Klarstellung in der Begründung der Musterbauordnung hilfreich, aus der eindeutig hervorgeht, dass Ladeinfrastruktur ein Teil der Beschaffenheit eines Stellplatzes sein kann.

Besteht darüber keine Einigkeit, ist eine Klarstellung nicht möglich. Dann bedarf es einer Änderung der Musterbauordnung, in der beispielsweise – mit entsprechend eindeutiger Begründung – der Begriff „Ausstattung“ in die Ermächtigungsgrundlage eingefügt wird.

3. Handlungsspielräume testen

Soweit Gemeinden dies für planerisch sinnvoll erachten, sollten sie in dem oben dargelegten Rahmen ihre Handlungsspielräume testen und mit grundrechtsschonend ausgestalteten Stellplatzsätzen die Errichtung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur verlangen. So können im Laufe der Zeit durch Rechtsanwendung und kommunalen Erfahrungsaustausch sowie ggf. mit Hilfe der Gerichte, planerisch sinnvolle und gerichtsfeste Elektromobilitätsklauseln in Stellplatzsätzen etabliert werden. Die hessischen Kommunen können dabei auf die zuverlässigste Rechtsgrundlage bauen („Ausstattung“), aber auch in den Bundesländern Hessen, Bayern, Bremen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen („Beschaffenheit“) und Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen und dem Saarland („Gestaltung“) lässt der Wortlaut eine elektromobilitätsfreundliche Auslegung zu.

4. Anreize für öffentliche Zugänglichkeit setzen

Gemeinden können durch die Formulierung der Ausnahmekataloge zur Stellplatzpflicht Anreize dafür setzen, dass öffentlich zugängliche oder im E-Carsharing genutzte Stellplätze mit Ladeinfrastruktur auf privaten Flächen geschaffen werden. Ein Beispiel für die Integration von Carsharing Anreizen in den Ausnahmekatalog liefert das bremische Stellplatzortsgesetz.

IV. Exkurs: Garagenverordnung

1. Steuerungsmöglichkeiten

Das Instrument der Garagenverordnung ist mit Blick auf elektromobilitätsfördernde Maßnahmen thesenartig wie folgt zu bewerten:

1. Effektives Instrument

Die Garagenverordnungen der Länder sind ein effektives Instrument, um Eigentümer zu verpflichten, in Garagen Stellplätze mit Ladeinfrastruktur zu errichten.

2. Kombination mit anderen, zum Beispiel bauplanungsrechtlichen, Instrumenten möglich

Wie das Beispiel der Lincoln-Siedlung in Darmstadt gezeigt hat, lassen sich bei der Planung emissionsarmer Quartiere etwa Vereinbarungen in einem städtebaulichen Vertrag gut mit den Vorgaben der Garagenverordnung kombinieren. So führt eine Vereinbarung über den Bau von Sammelgaragen „automatisch“ dazu, dass ein Teil der Stellplätze mit Ladeinfrastruktur entsteht.

2. Handlungsempfehlungen

Aus der Analyse und Bewertung lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Ergänzung der Garagenverordnungen der Bundesländer

Alle Bundesländer sollten erwägen, ihre Garagenverordnung für die Förderung der Elektromobilität zu nutzen und eine Regelung aufzunehmen, nach der ein Teil der Stellplätze in Garagen mit Ladeinfrastruktur zu errichten ist. Die Regelung der hessischen Garagenverordnung kann als Vorlage herangezogen werden.

2. Ergänzung der Mustergaragenverordnung

Um die entsprechenden Änderungen zu inzentiveren, ist eine entsprechende Ergänzung der Mustergaragenverordnung zu empfehlen. Auch hier kann die Formulierung der hessischen Garagenverordnung als Vorlage genutzt werden.

3. Kombination von Instrumenten erwägen

Soweit dies planerisch sinnvoll ist, sollten Gemeinden erwägen bei der Planung emissionsarmer Quartiere, die Vorgaben der Garagenverordnungen bereits jetzt in Hessen und zukünftig ggf. in anderen Bundesländern durch die Kombination mit anderen Instrumenten effektiv zu nutzen. Wie im Fall der Lincoln-Siedlung in Darmstadt geschehen, bietet sich etwa eine Kombination mit einer Vereinbarung zum Bau von Sammelgaragen in einem städtebaulichen Vertrag an.

V. Grundstücksausschreibungen

1. Steuerungsmöglichkeiten

Das Instrument der Ausschreibung ist mit Blick auf elektromobilitätsfördernde Maßnahmen thesenartig wie folgt zu bewerten:

1. Flexibles Instrument

Mit Hilfe von Grundstücksausschreibungen können lokal angepasste, umfassende Mobilitätskonzepte individuell mit detaillierten Vorgaben umgesetzt werden. Dabei kann sowohl die Errichtung von Stellplätzen mit Ladeinfrastruktur als auch das Benutzungsregime reguliert werden. Das Beispiel der östlichen HafenCity zeigt etwa, wie schrittweise darauf hingearbeitet wird, bis zum Jahr 2025 auf mindestens ein Drittel der Stellplätze auf privaten Flächen ausschließlich im E-Carsharing zu nutzen.

2. Setzt Eigentum der öffentlichen Hand an den Flächen und attraktive Lage voraus

Das Instrument kann nur in den Fällen zum Einsatz kommen, in denen die zu bebauenden Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Je attraktiver die Lage der Grundstücke, desto höhere Anforderungen lassen sich wirtschaftlich auf diesem Wege durchsetzen.

3. Einsatz vor allem im Neubau, aber auch im Bestand möglich

Quartiersweite Elektromobilitätskonzepte können vor allem im Neubau mit Hilfe von Ausschreibungsverfahren integriert werden. Wenn es im Bestand zu Neu- oder größeren Umbauten kommt, kann das Instrument der Ausschreibungen ebenfalls genutzt werden, soweit die Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.

2. Handlungsempfehlungen

Aus der Analyse und Bewertung lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Grundstücksausschreibungen nutzen

Gemeinden sollten – soweit sie Eigentümer zu entwickelnder Flächen sind – das Instrument der Grundstücksausschreibungen nutzen, um elektromobilitätsfördernde Maßnahmen in Neu- oder Umbauprojekte, also ggf. auch im Bestand, zu integrieren.

2. Verbindlichkeit und Transparenz sicherstellen

Es ist empfehlenswert, von Beginn an durch klare Kommunikation und ausdrückliche Regelung in den Grundstücksausschreibungen ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Transparenz sicherzustellen. Wie im Beispiel östliche HafenCity Hamburg gezeigt, können hier etwa Einverständniserklärungen, Anhandgabevereinbarungen und Grundstücksverträge genutzt werden, in denen sich die Bewerber bzw. späteren Grundstückskäufer zur Umsetzung von Elektromobilitätskonzepten verpflichten.

3. Kombination mit anderen Instrumenten erwägen

Andere Instrumente, wie etwa Zertifizierungssysteme, können flankierend zum Einsatz kommen, detaillierte Anforderungen enthalten und die Qualität der Planung, des Baus und auch des späteren Betriebes etwa durch ein Monitoring sicherstellen.

4. Unterstützung der Bauherren im Prozess

Um die Planungs- und Umsetzungshemmnisse bei der Verwirklichung neuer, bisher nicht etablierter E-Mobilitätskonzepte möglichst gering zu halten, ist es empfehlenswert, die Bauherren im Prozess aktiv zu unterstützen. Ein Beispiel ist etwa der für die HafenCity Hamburg entwickelte Praxisleitfaden Elektromobilität.