
Datum: 03.12.2019
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 2. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 2 K 2417/18
ECLI: ECLI:DE:VGK:2019:1203.2K2417.18.00

Schlagworte: Städtebaulicher Vertrag

Leitsätze:

Zur Nichtigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages wegen Verstoßes gegen das Gebot, Stellplatzablösemittel zweckgerichtet zu verwenden (§ 51 Abs. 6 Satz 1 lit. a BAUO NRW 2000)

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung i.H.v. 110 % des aufgrund des Urteils jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

1

Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks I.----straße 00 in 00000 M. (Gemarkung M. , Flur 0, Flurstücke 0000, 0000 und andere). Auf diesem Grundstück wird heute ein F. -Markt betrieben. Betreiberin des Marktes ist die L. -11. - M. GmbH.

2

Vor Errichtung des SB-Marktes hatten verschiedene Investoren gegenüber der Beklagten ihr Interesse am Bau eines derartigen Betriebes an dieser Stelle bekundet. Nach ersten Planungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen forderten alle interessierten Investoren öffentliche Subventionen für die Realisierung des Projekts, weil sich ohne Zuschüsse eine Wirtschaftlichkeit nicht darstellen ließe. Die Beklagte wies darauf hin, dass eine Subventionierung durch städtische Mittel nicht in Betracht komme, aber eine Zahlung von bis

3

zu 200.000 € für zusätzliche öffentlich nutzbare Parkplätze im Ortskern aus Stellplatzablösemitteln möglich wäre. Bis auf die Klägerin zogen sich nach Abschluss ihrer Wirtschaftlichkeitsberechnungen alle Investoren zurück. Anfang 2013 legte die Klägerin der Beklagten eine erste grobe Konzeptplanung vor, welche dem Stadtentwicklungsausschuss in seiner Sitzung am 19. März 2013 vorgestellt wurde. Die Konzeptplanung sah vor, dass die Klägerin neben dem SB-Markt drei Wohnungen, eine Arztpraxis, eine Stellplatzanlage und ein Parkhaus für die VR-Bank bauen würde. Nach überschlägigen Berechnungen ergab sich für den SB-Markt, die drei Wohnungen und die Arztpraxis ein Bedarf von ca. 70 notwendigen Stellplätzen. Das Planungskonzept sah die Anlage von ebenerdig ungefähr 100 Stellplätzen auf dem gesamten Baugrundstück vor. Nach Beratung fasste der Stadtentwicklungsausschuss den Beschluss:

„Die Beträge aus der Stellplatzablösesatzung werden bis zu einer Höhe von 200.000 € für die öffentliche Nutzung der Stellplatzanlage „F. “ verwendet. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen einer Vereinbarung mit dem Eigentümer F. -Neubau/I.----straße die öffentliche Nutzung der Stellplatzanlage zu regeln.“ 4

Auf den Bauantrag der Klägerin vom 02. Juli 2013 erteilte die Beklagte ihr mit Bescheid vom 16. Juli 2013 die Baugenehmigung für den Bau eines F. -Marktes mit Arztpraxis, drei Wohneinheiten und einem Parkhaus. Die Baugenehmigung bestimmt, dass für die bauliche Anlage 67 notwendige Stellplätze auf dem Grundstück herzustellen und zu erhalten sind. 5

Am 29. April 2014 schlossen die Beteiligten einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Gewährung eines einmaligen Kostenzuschusses aus Stellplatzablösemitteln zur Herstellung und zum Betrieb von zusätzlichen öffentlichen Stellplätzen. Nach der Präambel zu diesem Vertrag plant die Klägerin die Errichtung eines F. -Marktes sowie einer Stellplatzanlage mit 81 Stellplätzen auf dem Grundstück I2. . 00 in M. . Diese Stellplätze sollen nach Satz 2 der Präambel als öffentliche Stellplätze ausgewiesen werden und damit der Nutzung durch die allgemeinen Straßenverkehrsteilnehmer/-innen zur Verfügung stehen. Hierfür zahlt die beklagte Stadt einen einmaligen Zuschuss aus Stellplatzablösemitteln an die Bauherrin (Klägerin). Nach § 1 des Vertrages verpflichtet sich die Bauherrin (Klägerin), auf dem Grundstück I.----straße 00 in 00000 M. (Gemarkung M. , Flur 0, Flurstücke 0000 und andere) eine Stellplatzanlage mit in einer Anlage ausgewiesenen 81 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge herzustellen und gemäß den Bestimmungen des Vertrages dauerhaft zu betreiben. Die Stellplatzanlage ist bis zum 31. Juli 2014 fertig zu stellen. § 2 bestimmt, dass die Stadt M. der Bauherrin für die Erstellung und den Betrieb der öffentlichen Stellplätze einen einmaligen Zuschuss i.H.v. 200.000 € aus Stellplatzablösemitteln gewährt. Der Zuschuss wird 14 Tage nach Erteilung der Baugenehmigung fällig. Voraussetzungen für die Fälligkeit sind weiterhin die Vorlage eines Grundbuchauszugs, aus dem sich die Bestellung und Eintragung der persönlich beschränkten Dienstbarkeit nach § 5 ergibt, sowie die Eintragung einer Baulast nach § 5 ins Baulastenverzeichnis. § 3 Nr. 1 des Vertrages bestimmt, dass die Bauherrin die Stellplätze der Öffentlichkeit montags bis samstags in der Zeit von 8.00 Uhr bis 21.00 Uhr als Kurzzeitparkplätze zur Verfügung stellt. § 3 Nr. 2 des Vertrages sieht vor, dass die Bauherrin darüber hinaus die Stellplätze der Öffentlichkeit an bis zu zehn Sonn- und Feiertagen im Jahr zur Verfügung stellt, soweit sie nachweislich noch keine eigenen Veranstaltungen auf dem Grundstück geplant hat. Die Termine legt die Beklagte fest und teilt sie der Klägerin spätestens zwei Wochen vorher mit. Nach § 3 Nr. 4 des Vertrages wird eine Parkscheibenregelung angestrebt. Die genaue Ausgestaltung der zulässigen Höchstparkdauer und der Kontrolle wird (so § 3 Nr. 4 Satz 2) in einer gesonderten Vereinbarung festgelegt werden. In § 4 des Vertrages ist das Recht zur außerordentlichen Kündigung vereinbart. Haben sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des 6

Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, so kann diese Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen. Die Kündigung bedarf der Schriftform.

Eine Baulast, in der die Klägerin die Verpflichtung übernommen hat, auf dem Grundstück I2. . 00 in M. die zu errichtende Stellplatzanlage mit 71 Einstellplätzen als öffentliche Stellplätze auszuweisen und dauerhaft dem allgemeinen öffentlichen Straßenverkehr zur Verfügung zu stellen, wurde am 03. September 2014 in das Baulastenverzeichnis der Beklagten eingetragen. Am 12. September 2014 zahlte die Beklagte daraufhin an die Klägerin einen Betrag i.H.v. 100.000 € aus Stellplatzablösemitteln an die Klägerin aus. In der Folgezeit wurden der SB-Markt sowie 68 Stellplätze fertig gestellt. Weitere 13 Stellplätze konnten nicht errichtet werden, da an der vorgesehenen Stelle ein Gebäude, anders als ursprünglich geplant, nicht abgerissen werden konnte. Die Klägerin wies die errichteten Parkplätze durch Beschilderung als „Kundenparkplätze“ aus und beschränkte die Nutzung mit einer Parkscheibenregelung auf eine Höchstparkdauer von 90 Minuten. Wegen in der Folgezeit vermehrt auftretender Dauerparker auf der Stellplatzanlage und sich einer deshalb verschärfenden Parksituation beauftragte die Betreiberin des Marktes, die L. -11. -M. GmbH, Anfang 2016 das Unternehmen „G. Q. GmbH“ mit der Kontrolle des Parkplatzes. Diese Gesellschaft bestimmte in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen, dass ohne Parkscheibe bzw. bei Überschreiten der Höchstparkdauer von 1,5 Stunden vom jeweiligen Nutzer des Parkplatzes eine Vertragsstrafe von 19,90 € zu entrichten ist.

7

In der Folge war insbesondere die Vertragsstrafenregelung Gegenstand der politischen Diskussion im Rat der Beklagten. Auf der Grundlage eines Beschlusses des Bauausschusses vom 11. April 2016 und eines Prüfberichts des Rechnungsprüfungsamts der Beklagten kam es zu Verhandlungen zwischen der Klägerin und der Verwaltung der Beklagten. Nach dem Ergebnis dieser Verhandlungen sollten das Gebäude an der I.----straße in den Sommerferien 2017 abgerissen und auf der freiwerdenden Fläche weitere Stellplätze ausgewiesen werden. Die Hinweisschilder auf der Stellplatzfläche sollten künftig lauten „Kunden- und Kurzzeitparkplatz“. An Sitzungstagen des Rats sollte der Parkplatz ab 14.00 Uhr bis abends genutzt werden können. An drei Wochenenden vor Wahlen sollte eine kleine Fläche für Wahlwerbung zur Verfügung gestellt werden. Die Restsumme des vereinbarten Stellplatzablösevertrages von 100.000 € sollte dann an die Klägerin ausgezahlt werden. Hingegen konnte keine Einigung mit der Klägerin bezüglich der Kontrolle der Parkfläche durch das Ordnungsamt der Beklagten erzielt werden. Der Bürgermeister der Beklagten teilte dem Rat dieses Verhandlungsergebnis mit und schlug vor, die Verwaltung zu beauftragen, eine als Anlage zum Beschlussvorschlag beigefügte Vereinbarung nach § 3 Abs. 4 des öffentlich-rechtlichen Vertrags abzuschließen. Diese sah eine Parkraumüberwachung der Stellplatzfläche durch die Klägerin vor.

8

In seiner Sitzung vom 08. Dezember 2016 lehnte der Rat der Beklagten diesen Beschlussvorschlag ab. Er beschloss, dass die Verwaltung der Beklagten den öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 29. April 2014 kündigen solle. Die Klägerin solle allerdings weiterhin darüber informiert werden, dass der Rat auf die Kündigung verzichten würde, wenn die Klägerin mit einer Kontrolle des Parkplatzes durch das städtische Ordnungsamt einverstanden wäre. In der Folge wurde unter anderem mit den Fraktionsvorsitzenden der im Rat der Beklagten vertretenen Parteien und der Geschäftsführung der Klägerin über die Ausgestaltung eines Vertrags über die Kontrolle des Parkplatzes durch das städtische

9

Ordnungsamt verhandelt. Nachdem sich der Geschäftsführer der C. GmbH in einem Gespräch am 10. März 2017 mit einer Kontrolle des Parkplatzes durch das städtische Ordnungsamt einverstanden erklärt hatte, wurde ein Vertragsentwurf, der die Parkraumüberwachung durch das städtische Ordnungsamt beinhaltet, erstellt.

In seiner Sitzung am 04. Juli 2017 lehnte der Rat der Beklagten den Vorschlag des Bürgermeisters ab, die Verwaltung zu beauftragen, die beigefügten Verträge über die Höchstparkdauer und die Parkraumüberwachung der Stellplatzanlage I.---straße 00 in M. abzuschließen. Als Begründung für die Ablehnung wurde in der vorherigen Diskussion unter den Ratsmitgliedern unter anderem die vorgesehene jährliche Kündigungsmöglichkeit im Vertragswerk zur Nutzung von Parkplatzeinrichtungen genannt. 10

In seiner Sitzung am 10. Oktober 2017 beschloss der Rat der Beklagten die Verwaltung zu beauftragen, den öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Gewährung eines einmaligen Kostenzuschusses aus Stellplatzablösemitteln zur Herstellung und zum Betrieb von zusätzlichen öffentlichen Stellplätzen mit der Klägerin zu kündigen. In der Beschlussvorlage zur Sitzung des Rats heißt es dazu, die Verwaltung weise nochmals darauf hin, dass der öffentlich-rechtliche Vertrag unabhängig von dem Abschluss eines Vertrages über die Parkraumüberwachung Bestand habe. Bei dem Vertrag über die Parkraumüberwachung handele es sich um einen gesonderten Vertrag. Der fehlende Abschluss eines solchen Vertrages stelle keinen Kündigungsgrund für den öffentlich-rechtlichen Vertrag dar. Aus Sicht der Verwaltung liege ein Kündigungsgrund für diesen Vertrag nicht vor. Auf das erhebliche Prozesskostenrisiko im Falle der Kündigung werde ausdrücklich hingewiesen. 11

Mit an die Klägerin gerichtetem Schreiben vom 08. Dezember 2017 kündigte die Prozessbevollmächtigte der Beklagten daraufhin den öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 29. April 2014 zum 31. Dezember 2017. Weiterhin forderte sie die Klägerin auf, den gezahlten Betrag i.H.v. 100.000 € bis zum 31. Dezember 2017 an die Beklagte zu erstatten. Im Kündigungsschreiben führte die Prozessbevollmächtigte weiterhin aus, die restlichen Stellplätze gemäß § 1 des Vertrages seien nicht geschaffen worden. Das Gebäude sei weiterhin nicht abgerissen. Eine Vereinbarung mit der Klägerin über die Parkplatzkontrolle durch das städtische Ordnungsamt habe nicht erreicht werden können. Die Klägerin weise die Parkfläche zudem vertragswidrig als „Kundenparkplatz“ aus. Die Prozessbevollmächtigte der Klägerin teilte daraufhin mit Schreiben vom 28. Dezember 2017 mit, die Klägerin werde die geleistete Geldsumme von 100.000 € nicht an die Beklagte zurückzahlen, da die ausgesprochene Kündigung unwirksam sei. Sie forderte die Beklagte ferner zur Zahlung des ausstehenden Betrages von 100.000 € bis zum 19. Januar 2018 auf. Nach fruchtlosem Verstreichen dieser Frist werde sie ihre Forderung im Klageweg geltend machen. Die Beklagte reagierte auf dieses Schreiben nicht. 12

Die Klägerin hat am 27. März 2018 Klage erhoben. 13

Sie macht geltend, ihr stehe gegen die Beklagte ein Anspruch auf Zahlung von 100.000 € auf der Grundlage des im April 2014 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages zu. Der Vertrag sei rechtswirksam, der vereinbarte Zuschuss von 200.000 € werde im Sinne von § 51 Abs. 6 BauO NRW 2000 zweckgerecht verwendet. Die Fälligkeitsvoraussetzungen nach § 2 des Vertrages seien gegeben. Die Stellplätze würden der Öffentlichkeit vertragskonform zur Verfügung gestellt. Der Parkplatz werde aktuell zu 40 bis 50% von Nichtkunden in der Öffentlichkeit genutzt. Ein Kündigungsrecht auf Grundlage von § 4 des Vertrages stehe der Beklagten nicht zu. Es hätten sich seit Vertragsschluss keine Verhältnisse geändert. Nach § 3 Abs. 4 des Vertrages, den die Beklagte zum Vorwand ihrer Kündigung heranziehe, werde eine Parkscheibenregelung lediglich „angestrebt“ und sei damit nicht verpflichtend. Im 14

Übrigen habe die Klägerin auch ihrerseits alles Erforderliche zur Herbeiführung einer dem Willen der Beklagten entsprechenden Regelung geleistet. Irgendwelche Befindlichkeiten des Rats der Beklagten berechtigten nicht zur Kündigung. Warum die von Ratsmitgliedern beanstandete Vertragsstrafe der Firma „G. Q.“ bei einer Überschreitung der zulässigen Parkdauer von 90 Minuten einer öffentlichen Zugänglichkeit der Anlage entgegenstehen solle, erschließe sich der Klägerin nicht. Inzwischen habe sie aber auch zur Vermeidung weitergehender Diskussionen, allerdings ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, das frühere Parkplatzschild um den Zusatz „und Kurzzeitparker“ ergänzt.

Die Klägerin beantragt, 15

die Beklagte zu verurteilen, an sie 100.000 € nebst Zinsen i.H.v. 8 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 11. Oktober 2017 zu zahlen. 16

Die Beklagte beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Sie macht geltend, ihr stehe ein außerordentliches Kündigungsrecht auf der Grundlage von § 4 des öffentlich-rechtlichen Vertrages zu. Ein Festhalten an dem Vertrag sei ihr nicht zuzumuten. Nach der Präambel des Vertrages sollten die Stellplätze als öffentliche Parkplätze ausgewiesen werden und damit der Nutzung durch die allgemeinen Straßenverkehrsteilnehmer/-innen im Rahmen einer Parkscheibenregelung zur Verfügung stehen. Nur dafür zahle die Beklagte einen einmaligen Zuschuss aus Stellplatzablösemitteln an die Klägerin, wie es in der Präambel des Vertrages ausdrücklich heiße. Der Vertrag verpflichte die Klägerin weiterhin, eine Baulast zur Sicherung der sich aus dem Vertrag ergebenden Rechte und Pflichten in das Baulastenverzeichnis eintragen zu lassen. Diese Baulast sei hier auch eingetragen worden. Danach habe die Klägerin die Verpflichtung übernommen, die Stellplatzanlage mit 71 Stellplätzen als öffentliche Stellplätze auszuweisen und dauerhaft dem allgemeinen, öffentlichen Straßenverkehr zur Verfügung zu stellen. Mit diesen Verpflichtungen sei die Bezeichnung des Parkplatzes als „Kundenparkplatz“ eindeutig nicht zu vereinbaren. Zudem habe die Klägerin von den vereinbarten 81 Stellplätzen weiterhin nur 76 Stellplätze geschaffen. Deren Anordnung bestimme sich eindeutig aus der Anlage zum Vertrag. Hilfsweise berufe die Beklagte sich gegenüber der Klageforderung ausdrücklich auf die Einrede des Zurückbehaltungsrechts. Denn die Klägerin habe ihre vertraglichen Pflichten nicht voll erfüllt. Bis zur vollständigen Erfüllung sei sie zur Rückbehaltung berechtigt. Ihr stehe damit auch ein Anspruch auf Rückzahlung der schon geleisteten 100.000 € zu. Die gerichtliche Geltendmachung dieser Forderung bleibe ausdrücklich vorbehalten. 19

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf den Inhalt der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen. 20

Entscheidungsgründe: 21

Die Klage hat keinen Erfolg. 22

1. Die Klage ist zulässig, insbesondere in Gestalt der allgemeinen Leistungsklage statthaft. Für das Klagebegehren besteht auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Die Beklagte hat den mit der Klägerin geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 29. April 2014 über die Gewährung eines einmaligen Kostenzuschusses aus Stellplatzablösemitteln zur 23

Herstellung und zum Betrieb von zusätzlichen öffentlichen Stellplätzen durch Schreiben ihrer Prozessbevollmächtigten vom 08. Dezember 2017 gekündigt. Schon damit hat die Beklagte eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass sie den nach § 2 des Vertrages formell noch zu gewährenden Zuschuss i.H.v. 100.000 € an die Klägerin nicht auszahlen wird. Auf das in der Folge ergangene Schreiben der Klägerin vom 28. Dezember 2017, worin die Beklagte zur Zahlung dieser Geldsumme bis zum 19. Januar 2018 aufgefordert worden ist, hat die Beklagte dann auch nicht reagiert. Damit ist es offenkundig, dass die Klägerin ihr Ziel nicht ohne Inanspruchnahme des Verwaltungsgerichts erreichen kann.

2. Die Klage ist aber nicht begründet. Der Klägerin steht der geltend gemachte Anspruch auf Auszahlung von 100.000 € auf der Grundlage von § 2 des am 29. April 2014 mit der Beklagten geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages nicht zu. Es bedarf insoweit keiner Entscheidung durch die erkennende Kammer, ob die Kündigung des Vertrages durch die Beklagte mit Schreiben vom 08. Dezember 2017 wirksam ist oder nicht, worüber die Beteiligten intensiv gestritten haben. Der öffentlich-rechtliche Vertrag vom 29. April 2014 ist nämlich rechtsunwirksam. 24

Nach § 54 Satz 1 VwVfG NRW kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. § 59 Abs. 1 VwVfG NRW bestimmt, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig ist, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ergibt. Der hier geschlossene Vertrag ist nichtig, weil er gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 BGB verstößt. § 134 BGB sieht vor, dass ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, nichtig ist, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt. Bei der entsprechenden Anwendung auf öffentlich-rechtliche Verträge gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG NRW sind sowohl die fehlende Privatautonomie der gesetzesgebundenen Verwaltung als auch der ausdifferenzierte Katalog der Nichtigkeitsgründe des § 59 VwVfG NRW zu berücksichtigen. Insoweit führt nicht jeder Verstoß gegen formelles oder materielles Recht und damit gegen die allgemeine Gesetzesgebundenheit der Verwaltung zur Nichtigkeit nach § 59 Abs. 1 VwVfG NRW i.V.m. § 134 BGB, sondern nur ein qualifizierter Rechtsverstoß. Vorliegen muss ein Verstoß gegen eine zwingende Rechtsnorm, der mit dem Verstoß erreichte Rechtserfolg muss nach Wortlaut und Sinn und Zweck der Rechtsnorm unbedingt ausgeschlossen sein und es müssen durch den Verstoß öffentliche Belange oder Interessen von einigem Gewicht beeinträchtigt werden, mit anderen Worten nicht reine Bagatellfehler vorliegen. 25

Vgl. nur Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. März 1995 – 8 C 32.93 –, BVerwGE 98, 58, 63; OVG NRW, Urteil vom 22. September 1982 – 4 A 989/81 –, NVwZ 1984, 522, 524; Stelkens/Bonk/Sachs, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 59 Rz. 12 ff.; Kopp/Ramsauer Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 19. Auflage 2018, § 59 Rz. 10 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung. 26

Gemessen an diesen Grundsätzen liegt hier ein qualifizierter Rechtsverstoß vor, der zur Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom 29. April 2014 führt. 27

Der Vertrag ist mit einer zwingenden Rechtsnorm des Bauordnungsrechts nicht vereinbar. Maßgeblich für die rechtliche Beurteilung ist insoweit der Zeitpunkt des Vertragsabschlusses. 28

Vgl. nur Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 59 Rz. 9a. 29

Die damals im Jahr 2014 geltende Vorschrift des § 51 Abs. 6 Satz 1 BauO NRW 2000 schrieb zwingend vor, dass der Geldbetrag nach § 51 Abs. 5 BauO NRW 2000 (der 30

sogenannte Stellplatzablösebetrag) für bestimmte Zwecke zu verwenden war. Diese Verwendungszwecke waren im Gesetz abschließend aufgeführt. Nach § 51 Abs. 6 Satz 1 lit. a BauO NRW 2000 durfte der von einer Kommune vereinnahmte Geldbetrag (nur) für die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen im Gemeindegebiet verwendet werden. Zusätzliche Parkeinrichtungen in diesem Sinn können sowohl öffentliche als auch privat betriebene Parkeinrichtungen sein. Öffentliche Parkplätze können auch in privater Trägerschaft entstehen. Von einer öffentlichen Parkeinrichtung kann allerdings nur dann gesprochen werden, wenn sie der Öffentlichkeit uneingeschränkt zur allgemeinen Benutzung zur Verfügung steht. Denn die „zusätzlichen“ Parkeinrichtungen im Sinne von § 51 Abs. 6 Satz 1 lit. a BauO NRW 2000 müssen objektiv geeignet sein, zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen wirksam beizutragen. Allein für diesen Zweck dürfen von einer Gemeinde vereinnahmte Ablösebeträge verwandt werden. Denn diese Ablösebeträge dienen als zweckgebundene Sonderabgaben der Finanzierung einer besonderen Aufgabe; sie sollen die öffentlichen Verkehrsflächen vom ruhenden Verkehr entlasten. Nur mit Blick darauf findet ihre Erhebung als Surrogat für die in § 51 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW 2000 gesetzlich auferlegte Handlungspflicht, bei der Errichtung baulicher Anlagen die erforderlichen Stellplätze zu schaffen, ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 05. März 2009 – 2 BvR 1824/05 –, NVwZ 2009, 837; ferner Boeddinghaus/Hahn/Schulte/Radeisen, Kommentar zur BauO NRW 2000, § 51 Rz. 187 ff. m.w.N. 31

Mit der uneingeschränkten Benutzung von Parkplätzen durch die Öffentlichkeit unvereinbar ist allerdings ein besonderes Nutzungsrecht eines Stellplatzpflichtigen an diesen Plätzen. Zusätzliche Parkplätze im Sinne von § 51 Abs. 6 Satz 1 lit. a BauO NRW 2000 dürfen nicht als notwendige Stellplätze für eine andere bauliche Anlage dienen. Sie müssen vielmehr zusätzlichen Parkraum schaffen, andernfalls wird der gesetzlich verankerte Zweck der Stellplatzpflicht in jeder Hinsicht verfehlt. 32

Vgl. Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, Kommentar zur Bauordnung NRW 2000, 12. Aufl. 2011, § 51 Rz. 116; in diesem Zusammenhang ferner Spannowsky/Manssen, BeckOK, Bauordnungsrecht Bayern, Art. 47 BayBO Rz. 132 ff. 33

Gegen diese im Jahr 2014 geltenden zwingenden gesetzlichen Vorgaben verstößt der öffentlich-rechtliche Vertrag vom 29. April 2014, der von den Beteiligten zur Herstellung und zum Betrieb von zusätzlichen öffentlichen Stellplätzen abgeschlossen worden ist. Die nach § 1 des Vertrages in Verbindung mit dessen Präambel von der Klägerin auf dem Grundstück I.---straße 00 in M. (Gemarkung M. , Flur 0, Flurstücke 0000, 0000, 0000, 0000, 0000, 0000) herzustellenden und dauerhaft zu betreibenden 81 öffentlichen Stellplätze für Kraftfahrzeuge, für deren Herstellung und Betrieb die Beklagte nach § 2 Abs. 1 und ausweislich der Präambel des Vertrages einen einmaligen Zuschuss i.H.v. 200.000 € aus Stellplatzablösemitteln gewährt, stehen der Öffentlichkeit nämlich nicht im dargelegten Sinne uneingeschränkt zur Verfügung. Schon die am 3. September 2014 in das Baulastenverzeichnis der Beklagten eingetragene Baulast sichert nur die Ausweisung von 71 Stellplätzen als öffentliche Stellplätze. Hinzu kommt, dass 67 Parkplätze rechtlich als notwendige Stellplätze im Sinne von § 51 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW 2000 zu qualifizieren sind. Mit ihnen wird kein zusätzlicher Parkraum für die Öffentlichkeit geschaffen. Sie sind vielmehr nach der der Klägerin erteilten Baugenehmigung der Beklagten vom 16. Juli 2013 insbesondere für den Betrieb des SB-Marktes auf dem Grundstück I.---straße 00 in M. anzulegen und dienen nach dem verbindlichen Inhalt dieses Bescheides der Unterbringung der Kraftfahrzeuge der Kunden, die diesen Markt während dessen Betriebszeit anfahren. 34

Dementsprechend ist die Stellplatzanlage von der Klägerin nach Inbetriebnahme des F. - Marktes auch als reiner „Kundenparkplatz“ ausgeschildert worden, wie Fotografien im Verwaltungsvorgang der Beklagten belegen.

Die von der Klägerin zu schaffenden Einstellplätze stehen im Übrigen aus einem weiteren Grund der Öffentlichkeit nicht uneingeschränkt zur Verfügung. Dies erhellt § 3 des öffentlich-rechtlichen Vertrags vom 29. April 2014. Nach § 3 Nr. 1 des Vertrages stellt die Klägerin als Bauherrin die Stellplätze der Öffentlichkeit montags bis samstags in der Zeit von 8:00 Uhr bis 21:00 Uhr als Kurzzeitparkplätze zur Verfügung. Darüber hinaus stellt die Klägerin die Stellplätze der Öffentlichkeit nach § 3 Nr. 2 des Vertrages an bis zu 10 Sonn- und Feiertagen im Jahr zur Verfügung, soweit sie nachweislich noch keine eigenen Veranstaltungen auf dem Grundstück geplant hat. Die Termine legt die Beklagte fest und teilt sie der Klägerin spätestens zwei Wochen vorher mit. Diese zeitlichen Vorgaben im Vertrag machen deutlich, dass auch insoweit nicht die Rede davon sein kann, dass die Stellplatzanlage von der Öffentlichkeit uneingeschränkt genutzt werden kann. 35

Die nach allem feststehende Nichteinhaltung der zwingenden Vorgaben aus § 51 Abs. 6 Satz 1 lit. a BauO NRW 2000 bedeutet auch einen qualifizierten Rechtsverstoß. Denn der für die Klägerin nach dem Wortlaut des Vertrages einhergehende wirtschaftliche Erfolg – die Gewährung eines Zuschusses von 200.000 € für die Herstellung und den dauerhaften Betrieb der Stellplatzanlage mit 81 öffentlichen Einstellplätzen für Kraftfahrzeuge – soll nach der mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes verbundenen Intention ausgeschlossen sein. Stellplatzablösemittel sollen Dritten nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn mit dieser Zuwendung auch tatsächlich öffentliche Parkeinrichtungen geschaffen werden, die von der Öffentlichkeit ohne jede Einschränkung genutzt werden können. Denn nur auf diese Weise wird dem Zweck der Stellplatzpflicht, den fließenden Straßenverkehr vom ruhenden Verkehr zu entlasten, wirksam Rechnung getragen. Mit der hier gewählten konkreten Vertragsgestaltung ist dies wie ausgeführt eindeutig nicht gewährleistet. 36

Dieser qualifizierte Rechtsverstoß berührt auch erhebliche Interessen von öffentlichem Belang. Mit Blick auf die immer weiter zunehmende Belastung des fließenden Straßenverkehrs durch die ständig fortschreitende Motorisierung der Bevölkerung drängt sich dieser Befund geradezu auf und bedarf aus Sicht der Kammer keiner weiteren Vertiefung. 37

Ist der öffentlich-rechtliche Vertrag vom 29. April 2014 nach allem wegen Verstoßes gegen § 59 Abs. 1 VwVfG NRW i.V.m. § 134 BGB unwirksam, steht der Klägerin weder ein Anspruch auf Zahlung von 100.000 € noch auf Zahlung von Verzugszinsen in der von ihr geltend gemachten Höhe zu. 38

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO. 39

Rechtsmittelbelehrung 40

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn 41

- 1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, 42
- 2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, 44

• 3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,	45
• 4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder	46
• 5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.	47
Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich zu beantragen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	48
Statt in Schriftform kann die Einlegung des Antrags auf Zulassung der Berufung auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.	49
Die Gründe, aus denen die Berufung zugelassen werden soll, sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils darzulegen. Die Begründung ist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.	50
Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.	51
Die Antragsschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.	52
Beschluss	53
Der Wert des Streitgegenstandes wird auf	54
<u>100.000 €</u>	55
festgesetzt.	56
Gründe	57
Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.	58

Rechtsmittelbelehrung	59
Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, Beschwerde bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln eingelegt werden.	60
Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.	61
Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.	62
Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.	63
Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.	64