

STUTTGART

Alfred Bauer

Bastian Reuße, LL. M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Charlottenstraße 21b
D-70182 Stuttgart
Telefon: (07 11) 24 85 46-0
Telefax: (07 11) 24 85 46-19
stuttgart@w2k.de

FREIBURG

Hansjörg Wurster

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Dominik Kupfer

Dr. Holger Weiß, LL. M.

Prof. Dr. Alexander Wichmann

Dr. Björn Reith

Klaus Berger, LL. M.

Jens Baltschukat, LL. M.

Johannes Kupfer

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Till Götz Karrer

Christoph Mayer, LL. M.

Kaiser-Joseph-Straße 247

D-79098 Freiburg

Telefon: (07 61) 21 11 49-0

Telefax: (07 61) 21 11 49-45

freiburg@w2k.de

www.w2k.de

Rechtliches Konzeptpapier

zum Erlass einer Satzung über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren

im Auftrag der

Universitätsstadt Ulm
Abteilung Verkehrsplanung

erstellt von

Rechtsanwalt Bastian Reuße, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Stuttgart, 10.12.2021

Gliederung

A. Sachverhalt.....	3
I. Rechtliche Ausgangslage.....	3
II. Zielsetzung	4
III. Aufgabenstellung.....	4
B. Rechtliche Beurteilung.....	6
I. Rechtsgrundlage	6
II. Zuständigkeit	6
III. Satzungsinhalt.....	6
1. Zulässige Inhalte	6
2. Gebührenhöhe	8
2.1 Rechtlicher Rahmen zur Gebührenhöhe	8
2.1.1 Rechtscharakter der Gebühr für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises	8
2.1.1.1 Bisherige bundesrechtliche Gebühr.....	8
2.1.1.2 Künftige landesrechtliche Gebühr.....	9
2.1.2 Grundsätze für die Gebührenhöhe.....	11
2.1.2.1 Äquivalenzprinzip	11
2.1.2.2 Allgemeiner Gleichheitssatz	12
2.1.2.3 Höchstsatz	13
2.1.3 Kriterien für die Gebührenbemessung	14
2.1.3.1 Wirtschaftlicher Wert der Parkmöglichkeiten.....	14
2.1.3.2 Bedeutung der Parkmöglichkeiten	15
2.1.4 Zusammenfassung zur Gebührenbemessung	17
2.2 Zulässige Gebührenhöhe in Ulm.....	18
IV. Weitere zu klärende Fragen	21
1. Keine Gebührenstaffelung.....	21
2. Berücksichtigung sozialer Kriterien.....	23
3. Anspruchsberechtigung	24
4. Übergang von bisherigen zu neuen Bewohnerparkbereichen	25
5. (Anteilige) Rückerstattung von Gebühren bei vorzeitiger Rückgabe des Bewohnerparkausweises	29

A. Sachverhalt

I. Rechtliche Ausgangslage

Mit der am 04.07.2020 in Kraft getretenen Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) wurde in § 6a StVG ein neuer Absatz 5a eingefügt (BGBl. I 2020, 1528). Die Vorschrift erlaubt den nach Landesrecht zuständigen Behörden die Erhebung von Gebühren für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraum-mangel. § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG ermächtigt die jeweilige Landesregierung, für die Festset-zung der Gebühren Gebührenordnungen zu erlassen. In den Gebührenordnungen können auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden. In den Gebüh-renordnungen kann auch ein Höchstsatz festgelegt werden. Gemäß § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden.

Auf Grundlage dieser Verordnungsermächtigung hat die Landesregierung von Baden-Württemberg die Delegationsverordnung zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO BW) vom 14.06.2021 erlassen. Die Verordnung ist seit dem 22.07.2021 in Kraft. Mit § 1 Abs. 1 ParkgebVO BW überträgt die Landesregierung die Ermächtigung nach § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG zum Erlass von Gebührenordnungen für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewoh-ner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraum-mangel auf die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden. Die Gebührenordnungen sind als Rechtsverordnungen, bei Zustän-digkeit der Gemeinden als örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörden als Satzungen aus-zugestalten. § 1 Abs. 2 ParkgebVO BW bestimmt weiter:

„In den Gebührenordnungen können hinsichtlich der Bewohnerparkausweise neben den Kosten des Verwaltungsaufwands auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, de-ren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Be-wohner angemessen berücksichtigt werden. So können auch gestaffelte Gebühren dif-ferenziert insbesondere nach folgenden Kriterien festgelegt werden:

- 1. die Größe des parkenden Fahrzeugs,*
- 2. die Anzahl der Fahrzeuge pro Haushalt oder Halter,*
- 3. die Lage der Parkmöglichkeit,*
- 4. das Vorliegen einer Parkerleichterung für schwerbehinderte Menschen gemäß § 46 Absatz 1 Nummer 11 der Straßenverkehrs-Ordnung.“*

Nach § 4 Abs. 1 ParkgebVO BW ist Gläubiger der Gebühren für die Bewohnerparkausweise die örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörde, die die Gebührenordnung erlassen hat.

II. Zielsetzung

Die Stadt Ulm wird voraussichtlich Mitte des Jahres 2022 ihr bisheriges Parkraummanagement umstellen. An die Stelle der bisherigen ausschließlichen Parkbereiche für Bewohner sollen dann Mischparkbereiche treten. Zudem werden die zentral gelegenen Bewohnerparkbereiche neu geordnet und teilweise räumlich zusammengefasst.

In diesem Zuge beabsichtigt die Stadt Ulm eine Erhöhung der Bewohnerparkgebühren. Hierzu möchte sie auf Grundlage von § 6a Abs. 5a StVG und § 1 ParkgebVO BW eine Satzung über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren erlassen.

Die Gebührenhöhe soll einheitlich 300,00 € pro Jahr für alle Bewohnerparkbereiche betragen, wobei für die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten der Satzung eine verminderte Gebühr von 200 € pro Jahr gelten soll. Eine Staffelung nach Fahrzeuggröße oder anderen Kriterien ist nicht vorgesehen.

III. Aufgabenstellung

Die Stadt Ulm hat W2K Rechtsanwälte damit beauftragt, rechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass der Bewohnerparkgebührensatzung zu klären und einen Entwurf für die Satzung zu erstellen.

Im Rahmen dieses Konzeptpapiers ist unter anderem zu prüfen:

- Maßstab, Grenzen und Bemessungskriterien für die Gebührenhöhe;
- Rechtliche Fragen zum Inkrafttreten der Parkgebührensatzung sowie zu einer möglichen Übergangsphase;
- Ausgestaltung der Bewohnerparkausweise, deren Gültigkeitsdauer sich über die alten Bewohnerparkbereiche und die neuen Bewohnerparkbereiche ab Mitte 2022 erstreckt;

→ Anteilige Rückerstattung der Gebühr bei Rückgabe des Bewohnerparkausweises.

Neben diesen gebührenrechtlichen Fragen ist zu überlegen, die Satzung weiter zu fassen und auch folgende Aspekte zu regeln:

→ Darstellung der Parkbereiche;

→ Anspruchsberechtigung (nur Hauptwohnsitz);

→ Klare Definition zu den „wechselnden Fahrzeugen“ i. S. v. Ziff. X.7 zu § 45 VwV-StVO.

B. Rechtliche Beurteilung

I. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für den Erlass der Satzung über Bewohnerparkgebühren ist § 6a Abs. 5a Satz 2 bis Satz 4 StVG i. V. m. § 1 ParkgebVO BW i. V. m. § 4 GemO BW i. V. m. § 2 KAG BW.

II. Zuständigkeit

§ 1 Abs. 1 Satz 1 ParkgebVO BW überträgt die Zuständigkeit für den Erlass von Gebührenordnungen für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel auf die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden. Untere Straßenverkehrsbehörden sind die unteren Verwaltungsbehörden, § 1 StVOZustG BW. Dies sind in den Landkreisen die Landratsämter bzw. unter bestimmten Voraussetzungen die Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften, § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG BW. In den Stadtkreisen sind die Gemeinden selbst untere Verwaltungsbehörde, § 1 Abs. 1 Nr. 2 LVG BW.

Die Stadt Ulm ist als Stadtkreis untere Verwaltungsbehörde und daher auch untere Straßenverkehrsbehörde. Sie ist somit für den Erlass der Gebührenordnung für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel sachlich (und örtlich) zuständig.

III. Satzungsinhalt

1. Zulässige Inhalte

Die Stadt Ulm möchte neben der reinen Gebührenordnung auch die eigentliche Anordnung des Bewohnerparkens einschließlich der einzelnen Bewohnerparkbereiche sowie den anspruchsberechtigten Personenkreis und die Definition der „wechselnden Fahrzeuge“ i. S. v. Ziff. X.7 zu § 45 VwV-StV in der Satzung regeln. Es ist fraglich, ob die Stadt Ulm zum Erlass einer Satzung mit so weitreichenden Inhalten befugt ist.

Nach § 4 Abs. 1 GemO BW können die Gemeinden die weisungsfreien Angelegenheiten

durch Satzung regeln, soweit die Gesetze keine Vorschriften enthalten. Bei Weisungsaufgaben können Satzungen nur erlassen werden, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist.

Bei der Anordnung von Bewohnerparken und dem Erlass der Gebührenordnung handelt die Stadt Ulm nicht im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts, sondern als untere Straßenverkehrsbehörde nach § 1 StVOZustG BW i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 2 LVG BW im staatlichen Aufgabenbereich. Es handelt sich daher um eine Weisungsaufgabe. Für diesen Aufgabenbereich kann die Stadt Ulm nur dann eine Satzung erlassen, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist. Dabei ist zu unterscheiden:

- Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung von Bewohnerparken erfolgt auf Grundlage von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO. Die Stadt wird als untere Straßenverkehrsbehörde unmittelbar aus der Straßenverkehrsordnung heraus zur Anordnung von Bewohnerparken ermächtigt. Eine Satzungsbefugnis ist im Gesetz nicht enthalten.
- Die Gebührenerhebung für die Ausstellung des Bewohnerparkausweises beruht auf § 6a Abs. 5a StVG. Satz 2 dieser Vorschrift i. V. m. § 1 ParkgebVO BW ermächtigt die Stadt Ulm zum Erlass einer Satzung „für die Festsetzung der Gebühren“.

Der Stadt Ulm steht daher im Bereich des Bewohnerparkens lediglich eine Satzungsbefugnis zur Regelung der Gebühren, nicht aber für die Anordnung des Bewohnerparkens an sich zu.

Um die Reichweite des zulässigen Satzungsinhalts zu bestimmen, sind die Anordnung des Bewohnerparkens einerseits und die Regelung der Gebühren andererseits voneinander abzugrenzen. Die Anordnung des Bewohnerparkens umfasst nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO die

„notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbe-wirtschaftungsmaßnahmen“.

Aufgrund dieser Formulierung ist davon auszugehen, dass auch die Bestimmung des berechtigten Personenkreises Bestandteil der verkehrsrechtlichen Anordnung ist. Eine Satzung hierüber ist daher mangels Satzungsbefugnis nicht zulässig.

Gegenstand der Satzung können daher lediglich Regelungsgegenstände im unmittelbaren Zu-

sammenhang mit der Gebührenfestsetzung und -erhebung sein. Die Ausübung der verkehrsrechtlichen Befugnis zur Anordnung von Bewohnerparkbereichen und der Ausgabe von Bewohnerparkausweisen ist wie bisher durch Verwaltungshandeln zu steuern.

2. Gebührenhöhe

Die Stadt Ulm strebt eine Gebührenhöhe von 300,00 € bei einem verminderten Übergangssatz von 200,00 € in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Satzung an. Es ist zu prüfen, ob eine solche Gebührenhöhe rechtlich zulässig und begründbar ist.

2.1 Rechtlicher Rahmen zur Gebührenhöhe

2.1.1 Rechtscharakter der Gebühr für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises

Um den Rechtsrahmen für die zulässige Gebührenhöhe zu bestimmen, ist zunächst der Rechtscharakter der Gebühr zu bestimmen. Es ist zu klären, ob es sich um eine Verwaltungsgebühr oder um eine Benutzungsgebühr handelt.

2.1.1.1 Bisherige bundesrechtliche Gebühr

Nach dem in der Vergangenheit abschließend geltenden Bundesrecht lag der Gebührenrahmen für das Ausstellen eines Parkausweises für Bewohner bei 10,20 € bis 30,70 € pro Jahr. Dies ergab sich aus der Gebühren-Nr. 265 der Anlage zu § 1 der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt). Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 GebOSt werden die Gebühren *für Amtshandlungen* erhoben. Die Formulierung sowie auch die feststehenden Gebührensätze bzw. Gebührenrahmen machen deutlich, dass es sich bei der bisherigen Gebühr für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises um eine reine Verwaltungsgebühr gehandelt hat. Dies belegt auch die Gesetzesbegründung zur Einfügung von § 6a Abs. 5a in das StVG, wonach

mit den 10,20 € bis 30,70 € pro Jahr bislang „*nur der Verwaltungsaufwand für die Ausstellung des Bewohnerparkausweises abgegolten werden*“ konnte.¹

Die Gebühren-Nr. 265 der GebOSt findet weiterhin überall dort Anwendung, wo die zuständigen Stellen keinen Gebrauch von § 6a Abs. 5a StVG machen, vgl. § 7 Abs. 3 GebOSt.

2.1.1.2 Künftige landesrechtliche Gebühr

Die Einordnung der Gebühr für das Ausstellen des Bewohnerparkausweises als Verwaltungsgebühr könnte für die Gebühr auf Grundlage von § 6a Abs. 5a StVG in Verbindung mit den jeweiligen Länderregelungen, in Baden-Württemberg in Verbindung mit § 1 Abs. 1 ParkgebVO BW, anders zu beurteilen sein.

Gemäß § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG können in den Gebührenordnungen

„auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden.“

Auch gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO BW können in den Gebührenordnungen

„neben den Kosten des Verwaltungsaufwands auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden.“

Insbesondere aus der Formulierung in der baden-württembergischen Regelung wird deutlich, dass der Verwaltungsaufwand nur einen (untergeordneten) Bestandteil der Gebührenhöhe ausmacht. Die Hervorhebung der „Bedeutung der Parkmöglichkeiten“ sowie des „wirtschaftlichen Werts oder sonstigen Nutzens der Parkmöglichkeiten für die Bewohner“ deutet hingegen auf den stark nutzungsbezogenen Charakter der Gebühr hin. Es spricht daher vieles dafür, dass jedenfalls eine Gebühr, deren Höhe überwiegend nach dem Wert der Parkmöglichkeit und nur nachrangig nach dem Verwaltungsaufwand für das Ausstellen der Bewohnerparkausweise bemessen wurde, insgesamt als Benutzungsgebühr anzusehen ist.

Hierfür spricht auch die Einordnung der Rechtsprechung zu Parkgebühren insgesamt. Seit der Reform des Parkgebührenrechts im Jahr 1980 stellen Parkgebühren Benutzungsgebühren für

¹ BT-Drs. 19/19132 vom 12.05.2020, S. 13.

die Inanspruchnahme von Parkraum dar und nicht mehr nur Verwaltungsgebühren.² Der Unterschied zur Gebühr für das Aufstellen von Bewohnerparkausweisen ist indes, dass bei der Parkgebühr eine konkrete Nutzung (das Fahrzeug ist in der Regel bereits abgestellt) für einen festgelegten Zeitraum (Dauer des Parktickets) der Gebühr gegenübersteht. Beim Bewohnerparkausweis wird hingegen keine gesicherte Parkfläche zur Verfügung gestellt, sondern lediglich die bevorzugte Möglichkeit zum Parken in einem städtischen Quartier eingeräumt, in dem erheblicher Parkraumangel herrscht.³ Durch den Ausweis wird der Bewohner nur von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen befreit oder er profitiert von einer vollständigen bzw. zeitlich beschränkten Reservierung, vgl. § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO. Es handelt sich mithin nur um eine erleichterte, bloß potentiell erfolgreichere *Parkmöglichkeit*.⁴

Die bloße Nutzungsmöglichkeit steht jedoch der Einordnung einer Gebühr als Benutzungsgeld nicht entgegen. Die Konstellation ist vergleichbar mit verbrauchsunabhängigen Grundgebühren. Diese sind zwar im baden-württembergischen Kommunalabgabengesetz – im Unterschied zum Recht anderer Länder – nicht ausdrücklich geregelt, jedoch trotzdem allgemein anerkannt.⁵ Für den Bereich der kommunalen Abfallentsorgung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg etwa angenommen, die Heranziehung der Gebührenschuldner zur Abgeltung der Vorhalteleistungen der kommunalen Abfallentsorgung durch Zahlung einer verbrauchsunabhängigen Grundgebühr rechtfertige sich durch die Erwägung, dass die Betroffenen die Abfallentsorgungseinrichtung jederzeit in Anspruch nehmen *können*.⁶ Auf den Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme kommt es für die Grundgebühr nicht an. Vielmehr sollen mit den Grundgebühren die durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Einrichtung entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten (sogenannte Fixkosten wie z. B. Abschreibungsbeträge und Zinsen) ganz oder teilweise abgegolten werden.⁷ Dieser Gedanke lässt sich auf die Gebühren für Bewohnerparkausweise übertragen, da auch hier das ständige Vorhalten von Parkmöglichkeiten im öffentlichen Straßenraum den Gebühren gegenübersteht, unabhängig von der Art und Häufigkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme.

² So ausdrücklich: Begründung des Gesetzes zur Änderung des StVG vom 6.4.1980, BT-Drs. 8/3150, Seite 13; ebenso OVG M-V, 27.02.2018 – 1 K 21/14 –, juris Rn. 57; VG Aachen, 19.01.2007 – 2 L 432/06 –, juris Rn. 31.

³ OVG Berlin-Brandenburg, 14.01.2021 – OVG 1 L 41/20 –, juris Rn. 4.

⁴ OVG Berlin-Brandenburg, 14.01.2021 – OVG 1 L 41/20 –, juris Rn. 4.

⁵ VGH BW, 23.04.2021 – 2 S 2628/18 –, juris Rn. 134; VGH BW, 01.02.2011 – 2 S 550/09 –, juris Rn. 55; VGH BW, 11.10.2004 – 2 S 1998/02 –, juris Rn. 45.

⁶ VGH BW, 23.04.2021 – 2 S 2628/18 –, juris Rn. 136; VGH BW, 01.02.2011 – 2 S 550/09 –, juris Rn. 56.

⁷ VGH BW, 23.04.2021 – 2 S 2628/18 –, juris Rn. 134.

Die vorstehende Rechtsprechung ist zudem zu Gebühren ergangen, die dem strengen Gebührenmaßstab des KAG BW unterliegen. Es spricht viel dafür, dass Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen nicht diesem strengen Gebührenmaßstab unterliegen. So geht für Parkgebühren das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern davon aus, dass es sich um Benutzungsgebühren *sui generis* handelt, nicht aber um Benutzungsgebühren im Sinne des mecklenburg-vorpommerischen KAG, sodass es auch keiner Gebührenkalkulation bedarf.⁸ Dafür, dass dieser Gedanke auch auf die Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen übertragbar ist, spricht die Formulierung in § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG (sowie § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO BW), wonach in den Gebührenordnungen die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner nur angemessen zu *berücksichtigen* sind – eine genaue Kalkulation wird hingegen nicht gefordert.

Auch wenn der Bewohnerparkausweis dem Inhaber nur eine Nutzungsmöglichkeit einräumt, ist daher im Ergebnis davon auszugehen, dass es sich bei der Gebühr für die Ausstellung des Bewohnerparkausweises um eine Benutzungsgebühr handelt.

2.1.2 Grundsätze für die Gebührenhöhe

Das Land Baden-Württemberg hat von der in § 6a Abs. 5a Satz 4 StVG eingeräumten Möglichkeit der Festsetzung von Gebührenhöchstätzen keinen Gebrauch gemacht. Grenzen für die Gebührenhöhe ergeben sich aber aus den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen des **Äquivalenzprinzips** (z. B. verankert in § 11 Abs. 2 Satz 5 KAG oder in § 7 Abs. 3 LGebG) sowie dem **Allgemeinen Gleichheitssatz** nach Art. 3 Abs. 1 GG.

2.1.2.1 Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Danach muss eine Leistung zu der entgeltlichen Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis stehen.⁹ Das Äquivalenzprinzip belässt dem Verwaltungs- bzw.

⁸ OVG M-V, 27.02.2018 – 1 K 21/14 –, juris Rn. 57.

⁹ BVerwG, 29.04.2021 – 9 C 1/20 –, juris Rn. 30; BVerwG, 13.10.2020 – 10 C 23/19 –, juris Rn. 18; BVerwG, 16.12.1991 – 8 B 154/91 –, Rn. 5; BVerfG, 06.02.1979 – 2 BvL 5/76 –, juris Rn. 38.

Satzungsgeber jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum. Es schützt nur vor einer gröblichen Störung des Gleichsverhältnisses zwischen Beitrag und dem durch die öffentliche Einrichtung vermittelten Vorteil.¹⁰

Das Äquivalenzprinzip gilt nach der Rechtsprechung auch für Parkgebühren,¹¹ wobei es aber aufgrund der Einordnung als Benutzungsgebühren sui generis keiner Gebührenkalkulation bedarf (→ B.III.2.1.1.2 = S. 9). Auch das im Kommunalabgabenrecht generell geltende Kostenüberdeckungsverbot (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 KAG BW) ist auf die spezialgesetzlich geregelten Parkgebühren nicht anzuwenden.¹² Wie ausgeführt ist dieser Rechtsgedanke auf die Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen übertragbar, da gemäß § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG und § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO BW in den Gebührenordnungen die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner nur angemessen zu berücksichtigen, nicht hingegen exakt zu kalkulieren ist.

Aufgrund des Äquivalenzprinzips ist die Grenze für die zulässige Höhe der Parkgebühren daher dort anzusetzen, wo die Parkgebühr in keinem angemessenen Verhältnis mehr zur Gegenleistung, d.h. zum wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der Parkmöglichkeit, steht. Wo diese Grenze konkret liegt, wird unter B.III.2.2 = S. 18 bestimmt.

2.1.2.2 Allgemeiner Gleichheitssatz

Der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es, bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfasst werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt.¹³

¹⁰ BVerwG, 16. 12.1991 – 8 B 154/91 –, juris Rn. 5; BVerwG, 24.09.1987 – 8 C 28/86 –, juris Rn. 19; BVerwG, 24.03.1961 – VII C 109.60 –, juris Rn. 32.

¹¹ OVG M-V, 27.02.2018 – 1 K 21/14 –, juris Rn. 59.

¹² OVG M-V, 27.02.2018 – 1 K 21/14 –, juris Rn. 61; VG München, 11.08.2010 – M 23 K 10.462 –, juris Rn. 27; VG München, 04.03.2009 – M 23 K 07.4397 –, juris Rn. 52.

¹³ BayVGH, 27.08.2018 – Vf. 11-VII-16 –, Rn. 28; BVerfG, 06.02.1979 – 2 BvL 5/76 –, juris Rn. 38.

Der allgemeine Gleichheitssatz ist aber vorrangig ein Willkürverbot. Auch mit Blick auf Parkgebühren ist es zunächst Sache des Ortsgesetzgebers zu bestimmen, welche Sachverhalte er als im Wesentlichen gleich ansehen will, um sie dann gleich zu behandeln.¹⁴

Überträgt man diesen Gedanken auf die Gebühren für Bewohnerparkausweise, steht der die Gebührenordnung erlassenden Straßenverkehrsbehörde innerhalb des allgemeinen Gleichheitssatzes ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

2.1.2.3 Höchstsatz

Auch wenn das Land Baden-Württemberg von der in § 6a Abs. 5a Satz 4 StVG eingeräumten Möglichkeit der Festsetzung von Gebührenhöchstsätzen keinen Gebrauch gemacht hat, könnte sich eine absolute Obergrenze der noch zulässigen Gebühr für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen aus dem Wert der Bewohnerparkausweise für die Bewohner ergeben.

Nach Auffassung des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts soll sich der Wert eines Bewohnerparkausweises anhand der im Geltungszeitraum ersparten Parkplatzmiete, maximal anhand des zwölfwachen Betrags der Monatsmiete, bemessen.¹⁵ Das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zieht die Grenze noch niedriger. Nach seiner Auffassung ist der wirtschaftliche Wert eines Bewohnerparkausweises nicht bei der Höhe einer während des Geltungszeitraums ersparten Parkplatzmiete anzusetzen. Denn anders als bei einem privat angemieteten Stellplatz wird dem Inhaber eines Bewohnerparkausweises keine zeitlich unbegrenzt und dauerhaft gesicherte Parkfläche zur Verfügung gestellt, sondern lediglich die bevorzugte Möglichkeit zum Parken in einem städtischen Quartier eingeräumt, in dem erheblicher Parkraummangel herrscht. Diese Möglichkeit entspräche nicht dem Wert eines privat angemieteten Stellplatzes, so dass der Wert eines Bewohnerparkausweises jedenfalls als geringer angesehen werden müsse.¹⁶

Jedenfalls die ersparte Jahresmiete für einen privaten Stellplatz ist daher als absolute Obergrenze für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises anzusehen, wobei den Argumenten

¹⁴ OVG M-V, 27.02.2018 – 1 K 21/14 –, juris Rn. 62.

¹⁵ SächsOVG, 16.05.2014 – 3 E 11/14 –, juris Rn. 3.

¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg, 14.01.2021 – OVG 1 L 41/20 –, juris Rn. 4.

des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg folgend gute Gründe dafür bestehen, diesen Kostenrahmen nicht ganz auszuschöpfen.

2.1.3 Kriterien für die Gebührenbemessung

Nach diesen allgemeinen Grundsätzen ist zu prüfen, anhand welcher Kriterien die Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen ausgerichtet werden können.

Wie bereits mehrfach ausgeführt, können nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG und § 1 Abs.2 ParkgebVO BW in den Gebührenordnungen neben den Kosten des Verwaltungsaufwands auch

- die Bedeutung der Parkmöglichkeiten,
- deren wirtschaftlicher Wert oder
- der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner

angemessen berücksichtigt werden. Da der Inhalt dieser Begriffe weder im Gesetz noch in den Gesetzgebungsmaterialien näher erläutert wird, ist anhand der allgemeinen Auslegungsgrundsätze ihr Inhalt zu bestimmen, wobei mit dem am konkretesten zu fassenden Begriff des „wirtschaftlichen Werts“ der Parkmöglichkeit zu beginnen ist.

2.1.3.1 Wirtschaftlicher Wert der Parkmöglichkeiten

Der wirtschaftliche Wert der mit der Ausstellung eines Bewohnerparkausweises verbundenen Parkmöglichkeit ist nur schwierig zu bestimmen. Wie bereits im Zusammenhang mit der Herleitung eines möglichen Höchstsatzes (→ B.III.2.1.2.3 = S. 13) dargelegt, wird der Wert der Parkmöglichkeit für Bewohner von der Rechtsprechung teilweise in der im Geltungszeitraum ersparten Parkplatzmiete gesehen, teilweise aber nur in einem Bruchteil davon.¹⁷ Da ein Bewohnerparkausweis in der Tat lediglich eine *Parkmöglichkeit*, aber keinen festen Stellplatz garantiert, gehen auch wir davon aus, dass sich der Wert eines Bewohnerparkausweises nicht in voller Höhe mit der ersparten Miete für einen privaten Stellplatz gleichsetzen lässt.

¹⁷ ¹⁷ SächsOVG, 16.05.2014 – 3 E 11/14 –, juris Rn. 3; OVG Berlin-Brandenburg, 14.01.2021 – OVG 1 L 41/20 –, juris Rn. 4.

Überlegungen zur Ermittlung des wirtschaftlichen Werts der Parkmöglichkeit lassen sich dem „Begleitschreiben zur Delegationsverordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren – Hinweise zum Bewohnerparken“ des Ministeriums für Verkehr und des Kompetenznetzes Klima Mobil der NVBW vom 06.07.2021 entnehmen.¹⁸ Danach sollte die Festsetzung der Gebührenhöhe nach fachlichen Kriterien und anhand von festgelegten Berechnungsgrundlagen erfolgen. Als geeignete Berechnungsgrundlagen werden in dem Begleitschreiben beispielhaft genannt:

- Bodenrichtwerte;
- Herstellungskosten;
- Unterhaltungskosten;
- Vergleich mit privatwirtschaftlichen Stellplatzmieten.

Laut dem Begleitschreiben sollen diese Berechnungsgrundlagen keine separat zu betrachtenden Alternativen sein, sondern Kosten, die in den Kommunen durch das Bereitstellen der Parkflächen kumuliert anfallen. Verschiedene Berechnungsgrundlagen sollen daher zusammengefasst werden können, um angemessene Grundgebührensätze für das Bewohnerparken zu ermitteln, die eine verkehrssteuernde Funktion des Bewohnerparkens gewährleisten.

2.1.3.2 Bedeutung der Parkmöglichkeiten

Neben diesen teilweise sehr detaillierten Berechnungsgrundlagen und Rechenbeispielen soll nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG und § 1 Abs. 2 ParkgebVO BW auch die (generelle) Bedeutung der Parkmöglichkeit angemessen berücksichtigt werden können. Dasselbe gilt für den „sonstigen Nutzen der Parkmöglichkeit“, wobei die Eigenständigkeit dieses Kriteriums neben der Bedeutung der Parkmöglichkeit in den Hintergrund treten dürfte. Diesbezügliche Überlegungen werden daher an dieser Stelle zusammengefasst.

Die Bedeutung der Parkmöglichkeit lässt sich nur mit Blick auf den einzelnen Bewohner beurteilen. § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG und § 1 Abs.2 ParkgebVO BW sind auch durchaus so zu verstehen, dass der Zusatz „für die Bewohner“ sich nicht nur auf den sonstigen Nutzen, sondern auch auf die Bedeutung der Parkmöglichkeiten bezieht.

¹⁸ https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/210706_Begleitschreiben_Erhebung_Parkgeb%C3%BChren.pdf.

Im Ausgangspunkt bedeutet der Erhalt eines Bewohnerparkausweises für den Bewohner, in einem räumlich abgegrenzten Bereich im Umfeld seiner Wohnung die Möglichkeit zu erhalten, sein Fahrzeug ohne Zahlung weiterer Gebühren parken zu dürfen. Teilweise stehen ihm nur aufgrund seines Bewohnerparkausweises gewisse Parkplätze zur Verfügung (Trennungsprinzip), teilweise konkurriert er (ggf. zeitlich differenziert) mit ortsfremden Parkplatzsuchenden um dieselben Parkplätze, ist aber von der Zahlung der Parkgebühr oder einer zeitlichen Höchstparkdauer befreit (Mischprinzip). In dieser Hinsicht ist die „Bedeutung der Parkmöglichkeit“ für jeden Bewohner dieselbe.

Unterschiede in der Bedeutung der Parkmöglichkeit können sich zum einen aus objektiven Gesichtspunkten ergeben, z. B. der unterschiedlichen Größe von mehreren über das (Innen-) Stadtgebiet verteilten Bewohnerparkbereichen.

Unterschiede in der Bedeutung der Parkmöglichkeit können sich aber auch aufgrund subjektiver Umstände des Bewohners ergeben, z. B.:

- Befindet sich seine Wohnung in sehr zentraler Lage, kann er den Bewohnerparkausweis nicht nur zum Parken in der Nähe seiner Wohnung einsetzen, sondern auch für tägliche Besorgungen oder Besuche, sofern sich die von ihm besuchten Geschäfte bzw. Adressen noch im selben Bewohnerparkbereich befinden.
- Auch die konkrete Lage seiner Wohnung innerhalb des Bewohnerparkbereichs kann für den Bewohner zu einer unterschiedlichen Bedeutung der Parkmöglichkeit führen. Denn befindet sich die Wohnung zentral innerhalb des Bewohnerparkbereichs, hat er im Umkreis seiner Wohnung sehr viele Parkplätze, die er aufgrund seines Bewohnerparkausweises nutzen kann. Befindet sich seine Wohnung hingegen eher am Rand des Bewohnerparkbereichs, stehen ihm nur in einer Richtung Parkplätze zur Verfügung. Gleichzeitig könnten manche Parkplätze seines Bewohnerparkbereichs so weit von seiner Wohnung entfernt liegen, dass das Parken des Fahrzeugs dort unattraktiv für ihn ist. Damit ist die Zahl der ihm effektiv zur Verfügung stehenden Parkplätze geringer.
- Auch die Häufigkeit und zeitliche Verteilung der Verwendung des eigenen Fahrzeugs führt dazu, dass sich die Bedeutung der Parkmöglichkeit von Bewohner zu Bewohner unterscheidet. Wer sein Fahrzeug nur selten innerhalb des Bewohnerparkbereichs abstellt, zieht einen geringeren Nutzen von der ihm eingeräumten Parkmöglichkeit als jemand, dessen Fahrzeug dort nahezu dauerhaft abgestellt ist. Ver-

wendet jemand sein Fahrzeug auf eine Weise, die es ihm erlaubt, bis spätestens frühen Nachmittag wieder einen Parkplatz zu suchen und das Fahrzeug abzustellen, wird eher die Chance haben, einen Parkplatz in naher Distanz zu seiner Wohnung zu finden, als jemand, der gegen 19:00 Uhr einen Parkplatz sucht.

Diese und andere Faktoren können dazu führen, dass sich die „Bedeutung der Parkmöglichkeit für die Bewohner“ bzw. der „sonstige Nutzen“ von Bewohner zu Bewohner stark unterscheidet. Es handelt sich jedoch um teils sehr subjektive Kriterien, die sich im Voraus kaum bestimmen lassen. In solchen Fällen ist es zulässig und erforderlich, eine feste Gebühr ohne Rücksicht auf die Verhältnisse des einzelnen Antragstellers zu erheben.¹⁹

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG zuvorderst die Landesregierungen zum Erlass von Gebührenordnungen ermächtigt. Die Delegation an andere Stellen wie bspw. Gemeinden oder die unteren Straßenverkehrsbehörden ist lediglich zugelassen, aber nicht der gesetzliche Regelfall. Eine vom Bundesgesetzgeber in den Blick genommene landesweit einheitliche Gebührenordnung, in der die Bedeutung der Parkmöglichkeit angemessen berücksichtigt werden kann, erfordert aber zwangsläufig Pauschalisierungen, bei denen auf besondere örtliche Umstände und subjektive Anforderungen des einzelnen Bewohners nicht eingegangen werden kann.

2.1.4 Zusammenfassung zur Gebührenbemessung

Das Äquivalenzprinzip und der allgemeine Gleichheitssatz erfordern eine sachgerechte, den Wert der Parkmöglichkeit angemessen berücksichtigende Gebührenbemessung. Eine Festlegung der Gebühr ohne jegliche Anknüpfung an den Wert oder die Bedeutung der Parkmöglichkeit wäre willkürlich und damit rechtswidrig. Gleichwohl dürfen die Anforderungen an die Gebührenbemessung nicht überspannt werden. Sowohl § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG als auch § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO BW verlangen nur eine *angemessene Berücksichtigung* von Bedeutung und Wert der Parkmöglichkeit, aber keine exakte Kalkulation. Eine solche wäre aufgrund der vielen teils subjektiven Faktoren der Bewohner auch gar nicht möglich. Aufgrund des Gesetzeswortlauts müssen daher Pauschalisierungen und Vereinheitlichungen des Gebührenmaßstabs möglich sein. Nicht nur der konkret ermittelte Wert der Parkmöglichkeit,

¹⁹ BVerwG, 24.03.1961 – VII C 109.60 –, juris Rn. 38.

sondern auch allgemein die Bedeutung und der sonstige Nutzen können in die Gebührenermittlung einfließen. Der dem Gebührensatzungsgeber ohnehin zukommende großzügige Beurteilungsmaßstab ist daher bei der Bemessung der adäquaten Höhe der Gebühr für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen noch weitreichender.

2.2 Zulässige Gebührenhöhe in Ulm

Nach diesem vorbeschriebenen rechtlichen Maßstab ist die von der Verwaltung der Stadt Ulm beabsichtigte Gebührenhöhe für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises in Höhe von 300,00 € pro Jahr bei einem verminderten Übergangssatz von 200,00 € pro Jahr in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Satzung einheitlich für sämtliche Bewohnerparkbereiche rechtlich zulässig.

Als Ausgangspunkt für die Überprüfung der vorgesehenen Gebührenhöhe können die Kriterien im Begleitschreiben des Verkehrsministeriums herangezogen werden:

Berechnungsgrundlage	Hinweise zur Berechnung	Betrag
Bodenrichtwert	<p>Gemäß dem Begleitschreiben können die Bodenrichtwerte als Berechnungsgrundlage für den wirtschaftlichen Wert eines öffentlichen Parkplatzes dienen.</p> <p>Die Bodenrichtwerte in Ulm unterscheiden sich stark. Der Bewohnerparkbereich der Stadt Ulm mit dem höchsten Bodenrichtwert weist einen Wert von max. 4.000 €/m² aus, der Bewohnerparkbereich mit dem niedrigsten Bodenrichtwert einen Wert von mind. 460 €/m².</p> <p>Dem Begleitschreiben des VM ist die Varianz von Bodenrichtwerten innerhalb einer Gemeinde bewusst (S. 4). Eine klare Forderung nach unterschiedlicher Gestaltung der Gebührenhöhe enthält das Begleitschreiben jedoch nicht. Gleichwohl sind auf dieser Stufe der Gebührenermittlung die Unterschiede der Bodenrichtwerte zu beachten. Es sollen daher drei Szenarien gegenübergestellt werden:</p>	187 € / 665 € / 1.623 €

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Gebührenanteil auf Grundlage des höchsten Bodenrichtwerts (4.000 €); 2. Der Gebührenanteil auf Grundlage des niedrigsten Bodenrichtwerts (460 €); 3. Der Gebührenanteil auf Grundlage eines Bodenrichtwerts in Höhe eines Drittels der Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Bodenrichtwert (1.640 €). <p>Der Bodenrichtwert soll laut dem Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung mit der durchschnittlichen Größe eines Parkplatzes von 16 m² multipliziert und durch den lokalen Kaufpreisfaktor (in Ulm: 28²⁰) geteilt werden. Das Ergebnis soll dann mit dem Ausgabeschlüssel der Bewohnerparkausweise ins Verhältnis gesetzt werden. Nach dem Abschlussbericht der LK Argus GmbH zum Parkraummanagement in Ulm vom 12.05.2021, S. 39 sollen nach der neuen Parkraumkonzeption künftig 1.563 Bewohnerparkausweise auf 1.114 Parkstände kommen. Dies ergibt einen Ausgabeschlüssel von 0,71. In diesem Durchschnittswert sind verschiedene Ausgabeschlüssel der unterschiedlichen Bewohnerparkbereiche enthalten. Im Sinne einer Vereinheitlichung wird es jedoch für zulässig erachtet, den durchschnittlichen Ausgabeschlüssel anzusetzen.</p> <p>Die Rechnungen lauten für die drei Szenarien dann:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. $4.000 \text{ €/m}^2 \times 16 \text{ m}^2 = 64.000 \text{ €} / 28 = 2.286 \text{ €} \times 0,71 =$ 1.623 € 2. $460 \text{ €/m}^2 \times 16 \text{ m}^2 = 7.360 \text{ €} / 28 = 263 \text{ €} \times 0,71 =$ 187 € 3. $1.640 \text{ €/m}^2 \times 16 \text{ m}^2 = 26.240 \text{ €} / 28 = 937 \text{ €} \times 0,71 =$ 665 € 	
Herstellungskosten	Laut dem Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung unter Berufung auf Erhebungen der Agora Verkehrswende können Herstellungskosten von 1.500 € bis 5.000 € angesetzt werden. Diese sind über einen Zeitraum von 25 Jahren umzulegen und ebenfalls	42,60 €

²⁰ <https://immo-effekt.de/der-kaufpreisfaktor-von-immobilien-eine-uebersicht-in-deutschland/>.

	<p>mit dem Ausgabeschlüssel ins Verhältnis zu setzen.</p> <p>Bei Zugrundelegung des niedrigsten Wertes von 1.500 € ergeben sich jährliche Herstellungskosten von 60 €. Im Verhältnis zum durchschnittlichen Ausgabeschlüssel von 0,71 ergeben sich anteilige Herstellungskosten von 42,60 €.</p>	
Unterhaltungskosten	<p>Laut dem Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung unter Berufung auf Erhebungen der Agora Verkehrswende können jährliche Unterhaltungskosten von 60 € bis 300 € angesetzt werden. Diese sind ebenfalls mit dem Ausgabeschlüssel ins Verhältnis zu setzen.</p> <p>Bei Zugrundelegung des niedrigsten Wertes von 60 € ergeben sich im Verhältnis zum durchschnittlichen Ausgabeschlüssel anteilige Unterhaltungskosten von 42,60 €.</p>	42,60 €
Verwaltungskosten	Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO können auch die Verwaltungskosten weiterhin bei der Gebührenhöhe berücksichtigt werden. Hier können als Mindestbetrag die nach wie vor zulässigen 30,70 € pro Jahr angesetzt werden.	30,70 €
Summe		302,90 780,90 € 1.738,90 €

Die Kalkulation zeigt:

- Bereits bei Zugrundelegung des niedrigsten Bodenrichtwerts und der niedrigsten Werte für Herstellungs- und Unterhaltungskosten wird der angezielte Gebührenwert von 300,00 € überschritten.
- Dabei stellt dies nur den wirtschaftlichen Wert der Parkmöglichkeit dar. Die Bedeutung sowie der sonstige Nutzen sind noch nicht eingepreist und würden einen noch höheren Betrag rechtfertigen.
- Auch wäre es denkbar, nicht den niedrigsten Bodenrichtwert heranzuziehen, sondern – wenn schon nicht den höchsten – zumindest einen Mittelwert. Bereits ein Bodenricht-

wert in Höhe eines Drittels der Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Bodenrichtwert würde zu einer zulässigen Gebühr von fast 800,00 € führen. Hinzu kämen ggf. exakt errechnete Herstellungs- und Unterhaltungskosten, die zu einer weiteren Werterhöhung führen.

- Da bereits der wirtschaftliche Wert des Bewohnerparkausweises im Bereich mit dem niedrigsten Bodenrichtwert und unter Annahme der niedrigsten Sätze für Herstellungs- und Unterhaltungskosten einen Wert von 300,00 € pro Jahr übersteigt, ist eine Gebühr für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises in dieser Höhe zulässig. Denn der Gebühr steht damit ein (mehr als) adäquater Gegenwert gegenüber.
- Nach dem Abschlussbericht der LK Argus GmbH zum Parkraummanagement in Ulm vom 12.05.2021, S. 38 beträgt die private Stellplatzmiete in Ulm zwischen 85,00 € und 245,00 € im Monat, also zwischen 1.020,00 € und 2.940,00 € im Jahr. Auch eine mögliche Gebührenobergrenze in dieser Höhe wird durch die vorgesehene Gebühr von 300,00 € für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises daher bei weitem nicht erreicht.
- Der für die ersten zwei Jahre vorgesehene ermäßigte Gebührensatz von 200,00 € steht zu diesem Ergebnis nicht in Widerspruch. Eine Gebühr von 300,00 € wäre von Beginn an zulässig. Die Ermäßigung erfolgt allein aus politischen Gründen, um die Bewohner langsam an die neue Regelung heranzuführen und auch die Möglichkeit einzuräumen, die Notwendigkeit eines eigenen Kfz während des Übergangszeitraums zu überdenken.

IV. Weitere zu klärende Fragen

1. Keine Gebührenstaffelung

§ 1 Abs. 2 Satz 2 ParkgebVO BW erlaubt eine Gebührenstaffelung differenziert insbesondere nach der Größe des parkenden Fahrzeugs, der Anzahl der Fahrzeuge pro Haushalt oder Halter, der Lage der Parkmöglichkeit sowie dem Vorliegen einer Parkerleichterung für schwerbehinderte Menschen gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO. Die Stadt Ulm möchte von dieser Staffelung jedoch keinen Gebrauch machen und stattdessen einen einheitlichen Gebührensatz für sämtli-

che Bewohnerparkausweise festlegen.

§ 1 Abs. 2 Satz 2 ParkgebVO BW verpflichtet zu keiner Gebührenstaffelung. Zu klären ist aber, ob aus anderen rechtlichen Gründen, insbesondere dem Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG, eine Gebührenstaffelung geboten sein könnte. Dabei ist zunächst zu beachten, dass der Ortsgesetzgeber ein weites Ermessen bei der Gebührenbestimmung hat und es seine Sache ist, zu bestimmen, welche Sachverhalte er als im Wesentlichen gleich ansehen will, um sie dann gleich zu behandeln.²¹ Gewisse Pauschalierungen sind daher zulässig.

Hier möchte die Stadt Ulm für sämtliche Bewohnerparkausweise dieselbe Gebührenhöhe festlegen, obwohl die Bewohnerparkbereiche unterschiedlich groß und unterschiedlich gelegen sind. Gerade die neu zu schaffenden Innenstadt-Bewohnerparkbereiche sollen sehr großzügig geschnitten sein. Die Inhaber der für diese Parkbereiche ausgestellten Bewohnerparkausweise werden damit ein sehr großflächiges Angebot an Parkmöglichkeit in zentraler Lage haben. Hingegen werden den Inhabern der Bewohnerparkbereiche für die weiter von der Innenstadt entfernten Lagen (z. B. Parkbereich 700 oder 201) nur kleinräumigere Gebiete in schlechterer Lage zur Verfügung stehen. Dies könnte dafürsprechen, dass doch eine Differenzierung bei der Gebührenhöhe angebracht ist.

Andererseits ist Anknüpfungspunkt für die Bewohnerparkausweise nicht die möglicherweise interessante Innenstadtlage, sondern sie sollen es den Bewohnern des jeweiligen Quartiers ermöglichen, in fußläufiger Entfernung zu ihrer Wohnung eine Parkmöglichkeit für ihr Auto zu finden. Diese Zielsetzung gilt für Bewohnerparkausweise in zentraler Lage gleichermaßen wie für Bewohnerparkausweise in entfernteren Lagen. Sie beide knüpfen an die Stellung der Inhaber als „Bewohner“ des jeweiligen Quartiers an. Die Entscheidung über den Wohnort geht dem voraus und wird vom jeweiligen Bewohner getroffen. Die Funktion des Bewohnerparkausweises knüpft an diese Entscheidung an und ist in der Wirkung vergleichbar. Auch kann die Innenstadtlage durchaus Nachteile haben. Es herrscht insgesamt ein größeres Verkehrsaufkommen mit (deutlich) höherem Parksuchverkehr von Verkehrsteilnehmern, die nicht in dem Bereich wohnen. Gerade bei Einrichtung des Mischprinzips – wie in Ulm vorgesehen – können den Bewohnern jedenfalls tagsüber aufgrund der vielen ortsfremden Innenstadtbesucher weniger Parkplätze zur Verfügung stehen als Bewohnern der Randzonen. Derartige Nachteile sind den Vorteilen der Innenstadtlage gegenüberzustellen, wenn es darum geht, ob

²¹ OVG M-V, 27.02.2018 – 1 K 21/14 –, juris Rn. 62.

eine Differenzierung der Gebührenhöhe zwingend geboten oder eine Pauschalierung zulässig ist.

Schließlich ist auch an dieser Stelle zu beachten, dass § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG zunächst von einer Gebührenordnung der jeweiligen Landesregierung ausgeht. Eine solche kann gar nicht die konkreten örtlichen Verhältnisse der unterschiedlichen Städte berücksichtigen, sondern ist zur Pauschalierung gezwungen. Auch dies spricht für die Zulässigkeit einer einheitlichen, über alle Bewohnerparkbereiche einer Stadt erstreckten Betrachtungsweisen.

Im Ergebnis begegnet es daher keinen rechtlichen Bedenken, den maßgeblichen Sachverhalt darin zu erblicken, dass die Inhaber der jeweiligen Bewohnerparkausweise ihre Fahrzeuge in räumlicher Nähe zu ihren Wohnungen abstellen können. Dies gilt für alle Lagen, so dass – unabhängig von etwaigen Vor- und Nachteilen – eine gleiche Behandlung zulässig, jedenfalls aber nicht willkürlich ist.

Es ist daher rechtlich vertretbar, einen einheitlichen Gebührenmaßstab zu wählen und nicht zwischen den verschiedenen Lagen der Bewohnerparkbereiche oder nach anderen Kriterien zu unterscheiden.

2. Berücksichtigung sozialer Kriterien

Eine Berücksichtigung sozialer Kriterien, bspw. durch eine Gebührenermäßigung für bestimmte einkommensschwache Gruppen, dürfte unzulässig sein. Das Straßenverkehrsrecht gilt nach der grundsätzlichen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28.05.1998 in seiner derzeitigen Form als prinzipiell „präferenz- und privilegienfeindlich“.²² Das bedeutet, dass alle Verkehrsteilnehmer bei erlaubter Verkehrsteilnahme grundsätzlich gleichrangig sind.²³ Unterscheidungen zwischen Verkehrsteilnehmern sind daher grundsätzlich nur aus den in § 6 StVG als Ermächtigungsgrundlage für die StVO angelegten Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, mithin aus ordnungsrechtlichen Gründen zulässig. Ausnahmen von diesem Grundsatz bedürfen einer besonderen Ermächtigung.²⁴ Da sozialpolitische Ziele keinen Zusammenhang zur Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs haben und auch keine ge-

²² BVerwG, 28.05.1998 – 3 C 11/97 –, juris Rn. 35; SächsOVG, 21.08.2020 – 6 B 189/20 –, juris Rn. 15.

²³ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 46. Auf. 2021, Einleitung Rn. 52.

²⁴ Wie z. B. die Bevorzugung von Elektrofahrzeugen beim Parken in § 3 Abs. 6 EmoG.

setzliche Spezialermächtigung für eine Bevorzugung existiert, erscheint eine Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Gebührenstaffelung rechtlich unzulässig.

3. Anspruchsberechtigung

Zu klären war ferner, wer berechtigt ist, einen Bewohnerparkausweis zu erhalten. Dies sollen nach der Vorstellung der Stadt Ulm ausschließlich Menschen mit Hauptwohnsitz in dem jeweiligen Bewohnerparkbereich sein.

Die Entscheidung darüber, an wen Bewohnerparkausweise erteilt werden, steht nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO ebenso im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde wie die Entscheidung darüber, ob und mit welcher konkreten Ausgestaltung sie ein Bewohnerparkgebiet einrichtet. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO enthält damit in doppelter Hinsicht eine Ermessensermächtigung, die der Straßenverkehrsbehörde einen weiten Gestaltungsspielraum belässt, innerhalb dessen sie ihre Entscheidungen im Einvernehmen mit der Gemeinde zu treffen hat.²⁵

Als ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift bestimmt Abschnitt X Nr. 7 (Rz. 35) zu § 45 VwV-StVO zwar, dass anspruchsberechtigt ist,

„wer in dem Bereich meldebehördlich registriert ist und dort tatsächlich wohnt. Je nach örtlichen Verhältnissen kann die angemeldete Nebenwohnung ausreichen. Die Entscheidung darüber trifft die Straßenverkehrsbehörde ebenfalls im Einvernehmen mit der Stadt. Jeder Bewohner erhält nur einen Parkausweis für ein auf ihn als Halter zugelassenes oder nachweislich von ihm dauerhaft genutztes Kraftfahrzeug. Nur in begründeten Einzelfällen können mehrere Kennzeichen in dem Parkausweis eingetragen oder der Eintrag "wechselnde Fahrzeuge" vorgenommen werden. (...)“

Die Verwaltungsvorschrift ist jedoch allein an die Straßenverkehrsbehörde gerichtet und vermittelt keine unmittelbaren Rechte des Bürgers. Erst über die Selbstbindung der zuständigen Behörden durch ständige Anwendung von Verwaltungsvorschriften wird über Art. 3 Abs. 1 GG ein Recht auf Gleichbehandlung in gleichgelagerten Fälle vermittelt.²⁶ Die Straßenverkehrsbehörde kann daher ihre ständige Verwaltungspraxis auch anders gestalten.

²⁵ So bereits zum damaligen Anwohnerparken: OVG NRW, 18.03.1996 – 25 A 3355/95 –, juris Rn. 23; vgl. zum Bewohnerparken nun VG Aachen, 27.01.2020 – 10 K 4595/17 –, juris Rn. 52.

²⁶ VG Aachen, 27.01.2020 – 10 K 4595/17 –, juris Rn. 62 m.w.N.

Dies bedeutet mit Blick auf die Gestaltung der Anspruchsberechtigung für den Erhalt eines Bewohnerparkausweises:

Die Anknüpfung an den Hauptwohnsitz der Bewohner als ausschlaggebendes Kriterium für die Erteilung eines Bewohnerparkausweises ist im Rahmen billigen Ermessens zulässig. Eine derartige – typisierende – Differenzierung innerhalb der Gruppe der Bewohner widerspricht weder dem Wortlaut der Vorschrift noch dem Normzweck.²⁷ Denn ist der Parkraumbedarf in einem städtischen Quartier so groß, dass auch eine Reservierung des öffentlichen Parkraums für den begünstigten Kreis den Bedarf nicht deckt, steht es mit dem Normzweck in Einklang, wenn nur diejenigen von der Begünstigung erfasst werden, die von der Parkraumnot am stärksten betroffen sind und die der Gesetzgeber vorrangig in den Blick genommen hat. Das sind zunächst die Personen, die im betroffenen Wohngebiet den Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen begründet haben. Dementsprechend ist nach der obergerichtlichen Rechtsprechung die Ermessenspraxis, Bewohnerparkausweise nur an Bewohner mit einem Hauptwohnsitz in der jeweiligen Parkzone auszugeben, nicht ermessensfehlerhaft. Denn in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle darf davon ausgegangen werden, dass ein mit Hauptwohnung im Bewohnerparkgebiet gemeldeter Einwohner häufiger und im Einzelfall auch dringender auf einen wohnungsnahen Parkplatz angewiesen und damit von der Parkraumnot quantitativ und qualitativ stärker betroffen ist als ein Nebenwohnungsinhaber.²⁸

Die Beschränkung der Anspruchsberechtigung auf Menschen mit Hauptwohnsitz im jeweiligen Bewohnerparkbereich ist daher zulässig. Dies kann jedoch nicht durch Satzung geregelt werden (→ B.III.1 = S. 6). Die Verwaltung kann die Anspruchsberechtigung nur durch ständige Verwaltungspraxis, ggf. niedergelegt in einer entsprechenden Dienstanweisung, auf Menschen mit Hauptwohnsitz im jeweiligen Bewohnerparkbereich beschränken.

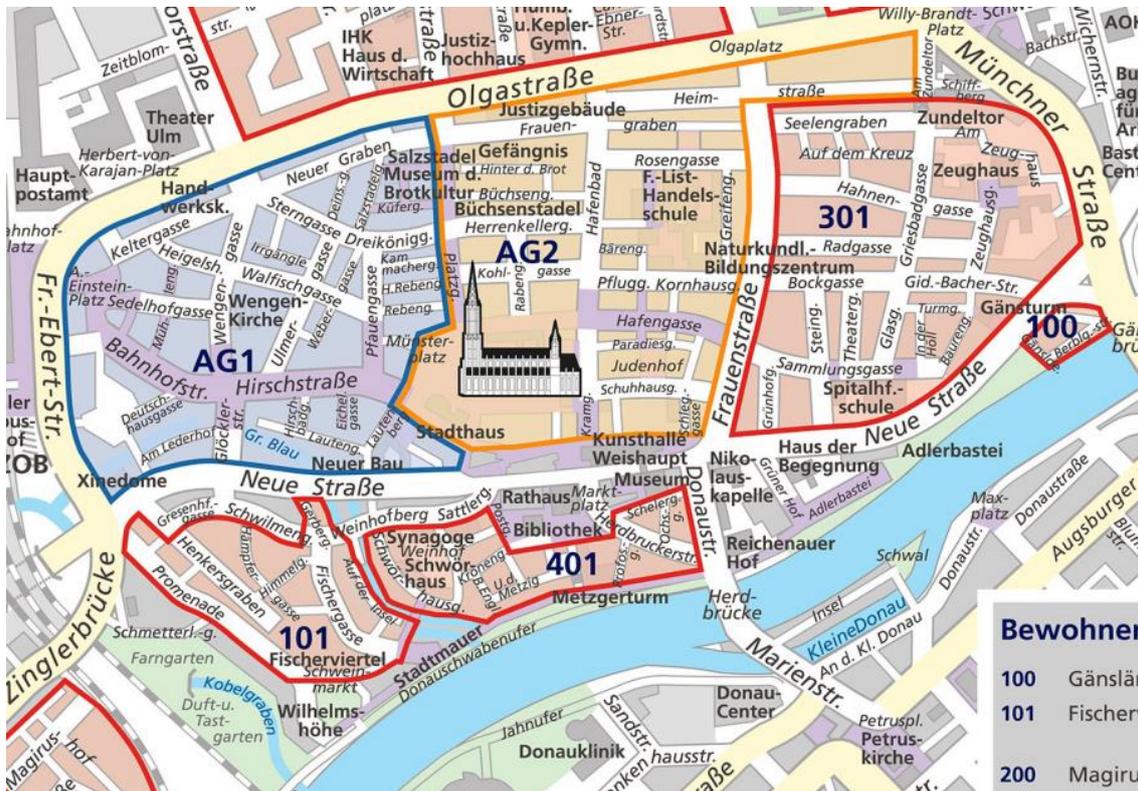
4. Übergang von bisherigen zu neuen Bewohnerparkbereichen

Die Stadt Ulm beabsichtigt, Mitte 2022 ein neues Parkraummanagement einzuführen und hierzu auch die Bewohnerparkbereiche teilweise neu zu ordnen.

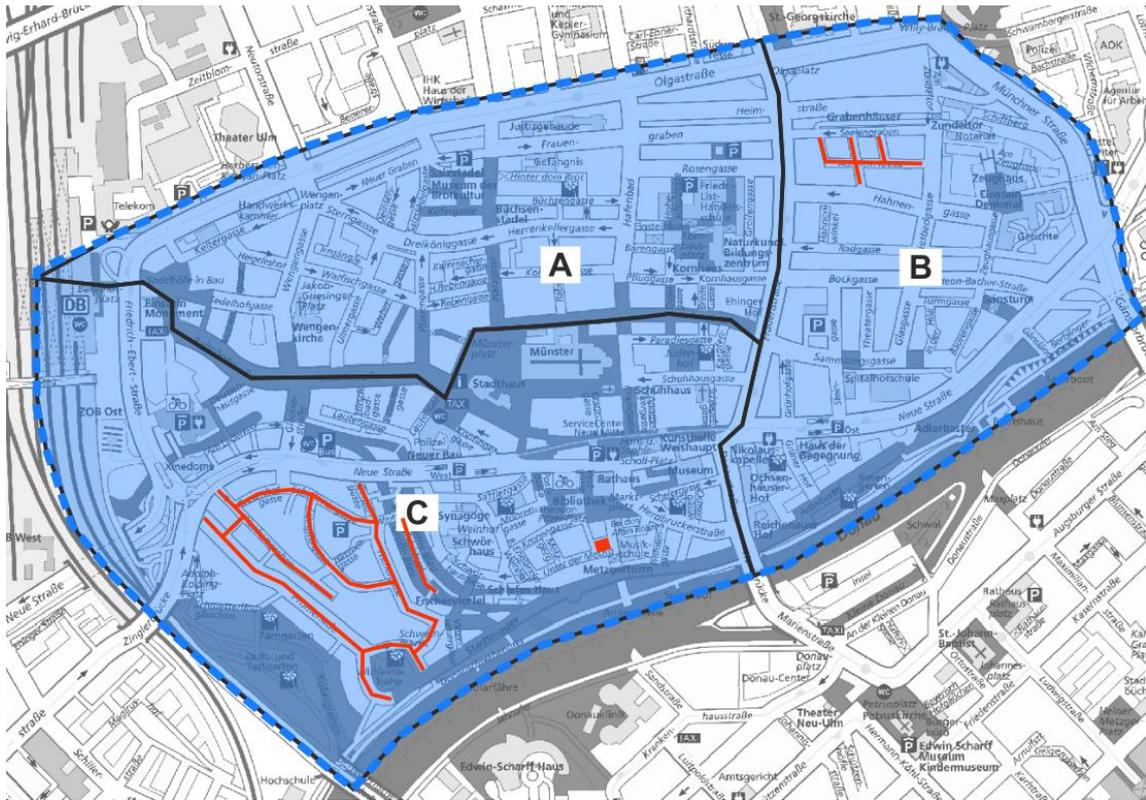
²⁷ VG Aachen, 27.01.2020 – 10 K 4595/17 –, juris Rn. 74.

²⁸ OVG NRW, 18.03.1996 – 25 A 3355/95 –, juris Rn. 32; VG Aachen, 27.01.2020 – 10 K 4595/17 –, juris Rn. 77; ebenso bereits VG Freiburg, 06.07.2005 – 1 K 1505/04 –, juris Rn. 27.

Derzeit bestehen im Innenstadtbereich (begrenzt von der Bahnlinie im Westen, der Olgastraße im Norden, der Münchner Straße im Osten und der Donau im Süden) insgesamt vier Bewohnerparkbereiche (100, 101, 301, 401) sowie zwei Bereiche, in denen die Stadt Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO erteilt (AG1, AG2):



Künftig soll die gesamte Innenstadt in drei Bewohnerparkbereiche A, B und C aufgeteilt werden:



Es ist zu klären, wie mit Anträgen auf Erteilung von Bewohnerparkausweisen umzugehen ist, bei denen innerhalb des Gültigkeitszeitraums die Umstellung erfolgt. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass es aufgrund der bereits im Sommer 2022 geplanten Umstellung auf die neuen Parkbereiche bereits heute dazu kommen kann, dass Bewohnerparkausweise ausgegeben werden, für die die auf ihnen eingetragenen Bewohnerparkbereiche noch während ihres Gültigkeitszeitraums wegfallen.

Denkbar sind verschiedene Handhabungen:

- Bislang diskutiert wurde die Möglichkeit, Bewohnerparkausweise während des Übergangszeitraums mit einer doppelten Kennzeichnung auszugeben, mit der sowohl der bisherige als auch – für den Zeitraum ab der Umstellung – der neue Bewohnerparkbereich vermerkt ist. Gegen dieses Vorgehen spricht, dass bereits Bewohnerparkausweise ausgegeben wurden, deren Gültigkeitszeitraum über den Zeitpunkt der Umstellung auf die neuen Bewohnerparkbereiche hinausreicht. Die doppelte Kennzeichnung müsste für alle diese Bewohnerparkausweise nachgeholt werden.
- Eine andere Möglichkeit wäre, dass die Bewohnerparkausweise mit Aufhebung der bisherigen Bewohnerparkbereiche ihre Gültigkeit verlieren. Denn die Bewohnerpark-

ausweise beziehen sich auf Bewohnerparkbereiche, die es ab dem Sommer 2022 nicht mehr geben wird. Ihnen fehlt daher ab diesem Zeitpunkt der räumliche Anknüpfungspunkt. Sofern die betroffenen Personen weiterhin für den Bereich ihrer Wohnung einen Bewohnerparkausweis benötigen, müssten sie einen neuen Bewohnerparkausweis beantragen. Dabei wäre dann zum einen die Antragsberechtigung neu zu prüfen, zum anderen wären die dann geltenden deutlich höheren Gebühren zu entrichten. Ein solches Vorgehen dürfte jedoch zu großem Unmut bei den Betroffenen führen.

- Zu überlegen wäre auch, die bisherigen Bewohnerparkausweise für ihre jeweilige Restlaufzeit weiterhin im räumlichen Umfang der bisherigen Bewohnerparkbereiche anzuerkennen. Dies ist jedoch nicht ganz unkritisch. Denn mit der Anordnung der neuen Bewohnerparkbereiche und der Änderung der Beschilderung hören die bisherigen Bewohnerparkbereiche auf zu existieren.
- Eine Lösung könnte so aussehen, dass die bereits ausgegebenen und bis zur Umstellung noch auszugebenden Bewohnerparkausweise – ohne dass dies eines zusätzlichen Aufdrucks bedürfte – den neuen Bewohnerparkausweisen gleichgestellt werden. Ausgehend vom räumlichen Zuschnitt der bisherigen und der neuen Bewohnerparkbereiche würden die alten Bewohnerparkausweise dann bis zum regulären Ablauf ihrer Gültigkeit zum Parken in folgenden neuen Bewohnerparkbereichen berechtigen:

Bisheriger Bewohnerparkbereich		Neuer Bewohnerparkbereich
101, 401	entspricht	C
100, 301		B

Für die Bereiche AG1 und AG2, in denen bislang keine Bewohnerparkausweise ausgegeben, sondern Ausnahmen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO erteilt wurden, bedarf es keiner Umschreibung oder anderweitigen Anerkennung. Die Gültigkeit der bereits erteilten Ausnahmen wird durch die Umstellung und teilweise Neueinführung der Bewohnerparkbereiche nicht tangiert, sie sind bis zum Ablauf ihrer Befristung wirksam. Für die Zukunft sind aber keine neuen Ausnahmen mehr zu erteilen, sondern die Bewohner auf die Beantragung eines für sie räumlich passenden Bewohnerparkausweises zu verweisen.

5. (Anteilige) Rückerstattung von Gebühren bei vorzeitiger Rückgabe des Bewohnerparkausweises

Zu prüfen war ferner die Frage, wie künftig mit Fällen umzugehen sein wird, in denen der Inhaber eines Bewohnerparkausweises diesen – z. B. aufgrund Wegzugs oder Abschaffung des eigenen Fahrzeugs – bereits vor Ablauf des Gültigkeitszeitraums zurückgeben möchte. Insbesondere ist zu klären, ob und in welcher Höhe die für den Bewohnerparkausweis gezahlten Gebühren zu erstatten sind.

Zur Beantwortung dieser Frage ist auf den oben (→ B.III.2.1.1.2 = S. 9) herausgearbeiteten Charakter der künftigen landesrechtlichen Gebühr für die Ausstellung des Bewohnerparkausweises als Benutzungsgebühr zurückzukommen. Anders als nach bisheriger Rechtslage ist Grundlage für die Gebührenerhebung nicht (nur) die mit der Ausstellung des Bewohnerparkausweises verbundene Amtshandlung, sondern vor allem die mit dem Bewohnerparkausweis eingeräumte Nutzungsmöglichkeit für den Bewohner. Diese Nutzungsmöglichkeit ist ganz entscheidend für den Wert des Bewohnerparkausweises.

Anspruchsberechtigt für den Erhalt eines Bewohnerparkausweises sind nur meldebehördlich erfasste Bewohner eines Bewohnerparkbereichs mit einem eigenen oder ihnen dauerhaft überlassenen Kraftfahrzeug (vgl. auch B.IV.3 = S. 24). Zieht ein Bewohner aus einem Bewohnerparkbereich heraus oder gibt er sein eigenes Kraftfahrzeug auf, verliert er auf diese Weise seine Anspruchsberechtigung für den Bewohnerparkausweis. Gleichzeitig verliert der Bewohnerparkausweis für ihn aber auch jeden Wert. Denn er hat dann von der ihm eingeräumten Parkmöglichkeit keinen Nutzen mehr.

Die Situation ist grundsätzlich vergleichbar mit wohnortbezogenen Gebühren, z. B. Abwassergebühren. Der Unterschied besteht darin, dass bei solchen Gebühren die Gebührenfestsetzung erst am Ende des Veranlagungszeitraums erfolgt. Unterjährig sind lediglich Vorauszahlungen zu leisten (vgl. § 15 KAG BW). Zieht ein Gebührenschuldner im laufenden Veranlagungszeitraum aus dem Geltungsbereich der Satzung weg, hat er auch nur Gebühren für die von ihm zeitanteilig in Anspruch genommenen Nutzungen unter Abzug der geleisteten Vorauszahlungen zu leisten.

Eine solche Gestaltung sieht das Gesetz bei Bewohnerparkausweisen nicht vor. Das Äquiva-

lenzprinzip verlangt aber auch hier, den nicht mehr gegebenen Nutzen der Parkmöglichkeit an den Bewohner zurückzugeben. Die im Voraus für den gesamten Zeitraum (i. d. R. ein oder zwei Jahre) geleistete Gebühr ist dann für den nicht mehr in Anspruch genommenen Zeitraum anteilig zu erstatten. Dabei wird es aus Gründen der Praktikabilität zulässig sein, nicht tagesgenau, sondern z. B. nur für volle nicht genutzte Monate die Gebühren zurückzuerstatten. Auch kann eine gesonderte Verwaltungsgebühr für die Entgegennahme des Bewohnerparkausweises sowie die Berechnung und Auszahlung des Erstattungsbetrags erhoben werden. Für die Entgegennahme des Bewohnerparkausweises und die Bearbeitung der Rückerstattung ist nach Auskunft der Abteilung Verkehrsplanung von einem Arbeitsumfang von ca. 15 Minuten auszugehen. Als Pauschalsatz je Arbeitsstunde wurde für die hier relevante Laufbahn zuletzt ein Wert von 48,00 € ermittelt. Für die Bearbeitung der Rückerstattung ist daher eine Verwaltungsgebühr von 12,00 € zu erheben.

Stuttgart, 10. Dezember 2021



Bastian Reuße, LL.M.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht