

vor den Gefahren des Klimawandels durch eine Reduktion des Kfz-Verkehrs und der Verringerung des hierdurch bedingten CO₂-Ausstoßes.

3. Die Staffelung der Bewohnerparkgebühr nach der Größe des Fahrzeugs und damit nach der in Anspruch genommenen Parkfläche ist nicht zu beanstanden.

4. Für die Beurteilung der Frage, ob das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 20 III GG) verletzt ist, kommt es nicht darauf an, ob und mit welcher Steigerungsrate eine Gebühr im Vergleich zur Vorgängerregelung erhöht wurde. Maßgeblich ist vielmehr allein, ob die nach dem geltenden Recht festgesetzte Gebühr in einem Missverhältnis zu dem mit ihr abgegoltenen Vorteil steht.

5. Die Regelung einer Ermäßigung oder Befreiung von der Bewohnerparkgebühr aus sozialen Gründen ist grundsätzlich von dem Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers umfasst. Einer besonderen Ermächtigungsgrundlage bedarf es hierfür nicht.

6. Die Regelung einer Ermäßigung oder Befreiung von der Bewohnerparkgebühr anhand sozialer Kriterien berührt nicht den Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts. Denn hiermit wird nicht der Umfang der Berechtigung zur Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums geregelt, sondern – bei gleicher Nutzungsberechtigung – allein die Gebührenpflicht.

VGH Mannheim Beschl. v. 24.6.2022 – 2 S 809/22

Zum Sachverhalt: Der Ast. begehrt, die Satzung der Stadt Freiburg im Breisgau (Ag.) über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren (Bewohnerparkgebührensatzung) vom 14.12.2021 im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 47 VI VwGO bis zu einer Entscheidung über seinen Normenkontrollantrag gegen diese Satzung vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Der Ast. ist Bewohner eines städtischen Quartiers, das gem. § 45 Ib Nr. 2 a StVO als Bewohnerparkgebiet ausgewiesen und gekennzeichnet ist. Er ist Halter eines Kraftfahrzeugs, das er in Ermangelung eines privaten Stellplatzes regelmäßig auf parkraumbewirtschafteten öffentlichen Verkehrsflächen im Quartier parkt. Bereits in der Vergangenheit war er deshalb Inhaber eines Bewohnerparkausweises.

Bis zum Inkrafttreten der Bewohnerparkgebührensatzung richteten sich die Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen nach der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt). Diese sieht hierfür in Gebührennummer 265 (Anlage zu § 1) einen Gebührenrahmen von 10,20–30,70 EUR pro Jahr vor. Die Ag. erhob auf dieser Grundlage für Bewohnerparkausweise eine jährliche Gebühr von 30 EUR.

Am 14.12.2021 beschloss der Gemeinderat der Ag. die Bewohnerparkgebührensatzung. Diese enthält folgende Regelungen:

„§ 1. **Geltungsbereich.** Die Satzung regelt die Erhebung von Gebühren für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises in den städtischen Quartieren, die als Bewohnerparkgebiete nach § 45 Ib Nr. 2 a StVO ausgewiesen und gekennzeichnet sind.

§ 2. **Gebührenpflicht.** (1) Für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises werden Gebühren nach Maßgabe dieser Satzung erhoben.

(2) Zur Zahlung der Gebühr ist die Person verpflichtet,

1. die den Antrag gestellt hat;
2. welche die Gebührenschuld durch eine gegenüber der Stadt abgegebene schriftliche oder elektronische Erklärung übernommen hat;
3. welche für die Gebührenschuld anderer haftet.

(3) Mehrere Gebührenschuldner/innen haften als Gesamtschuldner/innen.

10 Bewohnerparkgebührensatzung von Freiburg rechtmäßig

GG Art. 3 I, 20 I, III; VwGO § 47 VI; StVG §§ 6 a V a, 45 Ib Nr. 2 a, 46 I Nr. 11; GemO BW §§ 35 I 1, 36 II, 39 V 2; ParkgebVO BW §§ 1, 4 I

1. Abgesehen von dem Fall, dass es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern (§ 35 I 2 GemO), ist den Gemeinden nach § 39 V 2 Hs. 1 GemO ein Wahlrecht eingeräumt, ob die Sitzung eines beschließenden Ausschusses, soweit dieser nur vorbereitend tätig ist, öffentlich oder nicht-öffentlich sein soll.

2. Der Gebührengesetzgeber darf bei der Bemessung der Bewohnerparkgebühr auch Lenkungsziele verfolgen. Ein zulässiger Lenkungszweck ist die Erreichung des staatlichen Klimaschutzziels des Art. 20 a GG und der Schutz von Grundrechten

§ 3. Gebührenzeitraum. (1) Die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises kann entweder für den Zeitraum eines Jahres oder für den Zeitraum von 6 Monaten beantragt werden.

(2) Der Zeitraum beginnt mit der Ausstellung des Bewohnerparkausweises. Ein neuer Bewohnerparkausweis kann maximal einen Monat vor Ablauf des alten beantragt werden.

§ 4. Gebührenhöhe. (1) Für ein Jahr beträgt die Höhe der Gebühr für die Ausstellung 360 EUR.

(2) Misst das Fahrzeug, für das der Bewohnerparkausweis beantragt wird, in der Länge weniger als 4,21 m, so beträgt abweichend von Abs. 1 die Höhe der einjährigen Gebühr 240 EUR.

(3) Misst das Fahrzeug, für das der Bewohnerparkausweis beantragt wird, in der Länge mehr als 4,70 m, so beträgt abweichend von Abs. 1 die Höhe der einjährigen Gebühr 480 EUR.

(4) Für sechs Monate beträgt die Höhe der Gebühr für die Ausstellung die Hälfte der in den Abs. 1–3 festgelegten Gebührenhöhen.

(5) Für Änderungen auf dem Bewohnerparkausweis sowie die Ersatzausstellung aufgrund von Verlust wird eine Gebühr iHv 14 EUR erhoben. Unter Änderungen fallen insbesondere der Umzug in ein anderes Parkgebiet oder ein Fahrzeugwechsel. Die Gültigkeitsdauer des Bewohnerparkausweises wird durch eine Änderung im Sinne der S. 1 und 2 nicht berührt.

§ 5. Gebührenermäßigung. (1) Für Personen, die Leistungen nach SGB II, SGB XII, Kriegsopferfürsorge (Bundesversorgungsgesetz) und AsylbLG sowie Personen, die Wohngeld erhalten, wird eine Gebühr iHv 25 % der in § 4 I bis IV genannten Gebührenhöhe festgesetzt. Die Leistungsberechtigung ist mit dem Antrag nachzuweisen.

(2) Für Personen mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50 (Merkzeichen unerheblich) sowie Inhaber/innen einer Parkerleichterung für besondere Gruppen schwerbehinderter Menschen („orangefarbener Parkausweis“) gem. § 46 I Nr. 11 StVO (Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis) wird eine Gebühr iHv 25 % der in § 4 I bis IV genannten Gebührenhöhe festgesetzt. Die Berechtigung zur Ermäßigung ist mit dem Antrag nachzuweisen.

(3) Personen, die im Besitz einer Parkerleichterung für Menschen mit schweren Behinderungen („blauer Parkausweis“) gem. § 46 I Nr. 11 StVO (Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis) sind, wird die Gebühr für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises erlassen.

(4) Von der Erhebung einer Gebühr kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn die Feststellung der Gebühr nach Lage des einzelnen Falls unbillig wäre oder dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Eine Freistellung kann auch dann erfolgen, wenn die Gebührenpflicht noch nicht entstanden ist.

§ 6. Entstehung und Fälligkeit. ...

§ 7. Inkrafttreten. Diese Satzung tritt am 1.4.2022 in Kraft.“

Die Bewohnerparkgebührensatzung wurde am 14.12.2021 vom Oberbürgermeister der Ag. ausgefertigt und am 11.2.2022 im Amtsblatt der Ag. öffentlich bekannt gemacht.

Der Ast. hat gegen die Bewohnerparkgebührensatzung am 1.4.2022 einen Normenkontrollantrag gestellt (2 S 808/22) und zugleich eine einstweilige Anordnung nach § 47 VI VwGO beantragt. Zur Begründung seines vorläufigen Rechtsschutzbegehrens trägt er im Wesentlichen vor, die Bewohnerparkgebührensatzung sei formell und materiell rechtswidrig. Sie sei unter Verstoß gegen § 39 V 2 Hs. 1 GemO in nichtöffentlicher Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 6.12.2021 vorbereitet worden. Mit dieser durch Gesetz vom 28.10.2015 neugefassten Vorschrift sei es unvereinbar, wenn die Vorberatung in den beschließenden Ausschüssen ohne Vorliegen einer der in § 35 I 2 GemO genannten Gründe generell in nichtöffentlicher Sitzung erfolge. So liege der Fall hier, da nach § 20 II 2 Hs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadt Freiburg im Breisgau (GO GR) Sitzungen beschließender Ausschüsse, soweit sie der Vorberatung der Beschlussfassung des Gemeinderats dienen, „in der Regel“ nichtöffentlich seien. Die Regelung der Gebührenbemessung in § 4 I bis III der Bewohnerparkgebührensatzung sowie die in § 5 der Bewohnerparkgebührensatzung enthaltenen Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände seien darüber hinaus auch materiell rechtswidrig. Die Ag. habe von der Satzungsermächtigung des § 6 a V a 2–5 StVG iVm § 1 der Delegationsverord-

nung des Landes zur Erhebung von Parkgebühren (im Folgenden: Parkgebührenverordnung – ParkgebVO) in zweckwidriger Weise Gebrauch gemacht und damit die Grenzen des ihr eingeräumten normativen Ermessens überschritten.

Der Ast. beantragt, die Satzung der Stadt Freiburg im Breisgau über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren (Bewohnerparkgebührensatzung) vom 14.12.2021 im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 47 VI VwGO bis zu einer Entscheidung über seinen Normenkontrollantrag gegen diese Satzung vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Die Ag. macht zusammengefasst geltend, die Bewohnerparkgebührensatzung sei formell rechtmäßig zustande gekommen, insbesondere liege kein Verstoß gegen § 39 V 2 Hs. 1 GemO vor.

Die Bewohnerparkgebührensatzung sei auch materiell rechtmäßig. Sie beruhe auf der Parkgebührenverordnung, die ihrerseits im Einklang mit der Ermächtigungsnorm des § 6 a V a 3 StVG stehe. Nach ihrem Wortlaut formuliere die straßenverkehrsgesetzliche Grundlage für den Verordnungsgeber keine abschließenden oder gar verpflichtenden Kriterien für die Gebührenerhebung; denn andernfalls müsste es in S. 3 „dürfen nur“ heißen. Mit der gewählten Formulierung „können auch“ nenne S. 3 beispielhaft Ansätze, die bei der Gebührenbemessung eine Rolle spielen könnten. Im Übrigen belasse die Ermächtigungsgrundlage dem Verordnungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum.

Der Eilantrag hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen: [50] II. Der Senat entscheidet über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 VI VwGO in der Besetzung mit drei Richtern (§ 9 III 1 Hs. 1 VwGO). Die Besetzungsregelung in § 4 AGVwGO ist auf Entscheidungen nach § 47 VI VwGO nicht anwendbar (VGH Mannheim 15.12.2008 – GRS 1/08, BeckRS 2009, 32781).

[51] Der Antrag hat keinen Erfolg. Er ist zulässig (dazu 1), jedoch nicht begründet (dazu 2).

[52] 1. Der Antrag ist zulässig.

[53–54] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[55] 2. Der Antrag ist jedoch nicht begründet.

[56] Nach § 47 VI VwGO kann das Gericht der Hauptsache, mithin der zur Entscheidung über den bereits anhängigen Normenkontrollantrag berufene VGH, auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 VI VwGO sind zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ist danach der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht iSv § 47 VI VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag nach § 47 I VwGO zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der angegriffenen Rechtsvorschrift bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug der Vorschrift vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Ast., betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Ast. günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist.

[57] Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 I VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich über-

wiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (vgl. zum Ganzen BVerwG 30.4.2019 – 4 VR 3/19, BeckRS 2019, 10658 Rn. 4; 16.9.2015 – 4 VR 2/15, BeckRS 2015, 52873 Rn. 4; 25.2.2015 – 4 VR 5/14, BeckRS 2015, 42594 Rn. 12; VGH Mannheim 17.12.2021 – 1 S 3528/21, BeckRS 2021, 39967; 29.3.2017 – 5 S 533/17, BeckRS 2017, 109711).

[58] Hieran gemessen bleibt der Antrag des Ast. ohne Erfolg. Der im Hauptsacheverfahren gestellte Normenkontrollantrag ist zwar zulässig, jedoch aller Voraussicht nach unbegründet (dazu unter a). Unabhängig davon ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung auch nicht iSv § 47 VI VwGO dringend geboten (dazu unter b).

[59] a) Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung ist der Normenkontrollantrag gegen die Bewohnerparkgebührensatzung unbegründet.

[60] aa) Die Satzung ist formell rechtmäßig zustande gekommen.

[61] (1) Der Ast. rügt zu Unrecht einen Verstoß gegen § 39 V 2 Hs. 1 GemO, weil die Bewohnerparkgebührensatzung in der nichtöffentlichen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 6.12.2021 vorberaten worden war. Der Haupt- und Finanzausschuss ist gem. § 4 I Nr. 1 iVm § 7 der Hauptsatzung der Stadt Freiburg im Breisgau vom 23.9.2008 idF vom 20.4.2021 ein beschließender Ausschuss des Gemeinderats.

[62] Nach § 39 V 2 Hs. 1 GemO in der seit dem 1.12.2015 geltenden Fassung des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015 (GBl., 870) können Vorberatungen, die gem. § 39 IV 1 GemO in Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten ist, in den beschließenden Ausschüssen stattfinden, in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen; nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 35 I 2 GemO, also wenn es das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner erfordern, muss nach § 39 V 2 Hs. 2 GemO nichtöffentlich verhandelt werden. Abgesehen von dem hier nicht gegebenen Fall des § 35 I 2 GemO ist den Gemeinden somit ein Wahlrecht eingeräumt, ob die Sitzung eines beschließenden Ausschusses, soweit dieser nur vorberaternd tätig ist, öffentlich oder nichtöffentlich sein soll.

[63] Die bis zur Änderung des § 39 V 2 GemO durch das Gesetz vom 28.10.2015 geltende Vorgängervorschrift regelte, dass Sitzungen, die der Vorberatung nach § 39 IV GemO dienen, „in der Regel nichtöffentlich“ sind. Der ursprüngliche Gesetzentwurf sah vor, das bis dahin geltende Regel-Ausnahme-Verhältnis umzukehren und für die vorberatenden Ausschusssitzungen vorzuschreiben, dass diese „in der Regel öffentlich“ stattfinden sollten. Einwände der kommunalen Landesverbände (vgl. LT-Drs. 15/7265, 61f., 72 und 79) führten zu der nun geltenden Kompromissregelung, die es den Gemeinden nach der Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich „freistellt“, ob Vorberatungen in den Ausschüssen in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen (vgl. LT-Drs. 15/7265, 20, 25; s. auch Kunze/Bronner/Katz GemeindeO BW, 2014, GemO § 39 Rn. 38; BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 2022, GemO § 39 Rn. 53). In der Begründung des Gesetzentwurfs ist klargestellt, dass hinsichtlich der Vorberatung in den beschließenden Ausschüssen der Öffentlichkeitsgrundsatz des § 35 I 1 GemO keine Anwendung findet (vgl. LT-Drs. 15/7265, 40).

[64] Vor diesem Hintergrund rügt der Ast. zu Unrecht, die diesbezügliche Regelung in der Geschäftsordnung des Gemeinderats genüge den Maßgaben des § 39 V 2 Hs. 1 GemO nicht, da nach § 20 II 2 Hs. 1 GO GR Sitzungen beschließender Ausschüsse, soweit sie der Vorberatung der Beschlussfassung des Gemeinderats dienen, „in der Regel“ nichtöffentlich seien; damit sei entgegen § 39 V 2 Hs. 1 GemO

kein Wahlrecht vorgesehen, sondern in unzulässiger Weise die generelle Regelung getroffen worden, dass die Vorberatungen in den beschließenden Ausschüssen in nichtöffentlicher Sitzung erfolgten.

[65–66] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[67] Ungeachtet dessen würde selbst ein Verstoß gegen § 20 II 2 Hs. 2 GO GR nicht zur Nichtigkeit der Bewohnerparkgebührensatzung führen. Denn die Geschäftsordnung des Gemeinderats ergeht nach § 36 II GemO zur Regelung der inneren Angelegenheiten des Gemeinderats. Sie wendet sich nur an die Gemeinderäte und den Bürgermeister, die verpflichtet sind, sie im Beratungs- und Beschlussverfahren zu beachten, hat aber keine Außenwirkung gegenüber den Bürgern (vgl. VGH Mannheim 18.3.2019 – 1 S 1023/18, BeckRS 2019, 4374; BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 2022, GemO § 36 Rn. 27, 32; Engel/Heilshorn KommunalR BW, 12. Aufl., § 14 Rn. 90; Kunze/Bronner/Katz GemeindeO BW, 2014, GemO § 36 Rn. 9). Dies bedeutet, dass der Bürger die Einhaltung der Geschäftsordnung nicht beanspruchen kann; Verstöße gegen die Geschäftsordnung, die nicht zugleich auch zwingende gesetzliche Vorschriften – etwa der Gemeindeordnung – verletzen, führen nicht zur Rechtswidrigkeit der Beschlüsse des Gemeinderats (vgl. VGH Mannheim 30.12.1971 – I 191/70, ESVGH 22, 180; BeckOK KommunalR BW/Brenndörfer, 2022, GemO § 36 Rn. 32).

[68] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[69] bb) Die Bewohnerparkgebührensatzung ist aller Voraussicht nach auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden.

[70] (1) Rechtsgrundlage hierfür sind § 1 und § 4 I ParkgebVO iVm § 6 a V a StVG. Nach § 1 I 1 ParkgebVO wird die Ermächtigung nach § 6 a V a 2 StVG zum Erlass von Gebührenordnungen für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel auf die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden übertragen. Die Gebührenordnungen sind als Rechtsverordnungen, bei Zuständigkeit der Gemeinden als örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörden als Satzungen auszugestalten (§ 1 I 2 ParkgebVO). Gemäß § 1 II 1 ParkgebVO können in den Gebührenordnungen hinsichtlich der Bewohnerparkausweise 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. So können nach § 1 II 2 ParkgebVO auch gestaffelte Gebühren differenziert 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 gem. § 46 I Nr. 11 StVO.

[71] Gläubiger der Gebühren für die Bewohnerparkausweise ist nach § 4 I ParkgebVO die örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörde, die die Gebührenordnung erlassen hat.

[72] (2) Diese verordnungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage steht aller Voraussicht nach ihrerseits im Einklang mit der durch Gesetz vom 29.6.2020 (BGBl. 2020 I 1528) einge-

fügten und zum 4.7.2020 in Kraft getretenen gesetzlichen Ermächtigungsnorm des § 6 a V a StVG. Nach deren S. 1 können die nach Landesrecht zuständigen Behörden Gebühren für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel erheben. Für die Festsetzung der Gebühren werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen (S. 2). In den Gebührenordnungen können auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden (S. 3). In den Gebührenordnungen kann nach S. 4 auch ein Höchstsatz festgelegt werden. Die Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden (S. 5).

[73] Die Parkgebührenverordnung genügt bei summarischer Prüfung den Maßgaben des § 6 a V a StVG.

[74] (a) Entgegen der Auffassung des Ast. regelt § 6 a V a 3 StVG die Kriterien für die Gebührenbemessung nicht abschließend (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach § 6 a V a StVG – WD 7 – 3000 – 034/21 – S. 5 f. sowie Berücksichtigungsfähige Aspekte bei der Festlegung von Bewohnerparkgebühren – WD 7 – 3000 – 014/22 – S. 7 ff.; zu Sondernutzungsgebühren nach § 8 III 6 FStrG aF (jetzt: § 8 III 8 FStrG) BVerwGE 80, 36 = NVwZ 1989, 456). Hierfür spricht bereits der Wortlaut dieser Vorschrift. Denn dort heißt es nicht, es „dürfen nur“ die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner berücksichtigt werden, sondern diese Gesichtspunkte „können auch“ berücksichtigt werden. Bereits aus dieser Formulierung dürfte sich ergeben, dass § 6 a V a 3 StVG nur beispielhaft Gesichtspunkte benennt, die – neben Personal- und Sachkosten (vgl. BT-Drs. 19/19132, 13) – bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden können.

[75] Dies bestätigt auch die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 6 a V a StVG. Darin betont der Bundesgesetzgeber nicht nur, dass den Ländern und Kommunen bei der Ausgestaltung der Gebührenregelung – ebenso wie im Rahmen der Regelung allgemeiner Parkgebühren nach § 6 a VI StVG (vgl. BT-Drs. 15/1496, 1, 6 f.) – ein „ortsangemessener Gestaltungsspielraum“ zukommen soll (vgl. BT-Drs. 19/19132, 12). Er weist vielmehr ausdrücklich darauf hin, dass im Rahmen der Neuregelung (über die im Gesetz ausdrücklich genannten Kriterien hinaus) auch „der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von Anwohnern Rechnung“ getragen werden könne (BT-Drs. 19/19132, 10). In diesem Sinn hat auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf eine Anfrage des Fachbereichs Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags am 31.3.2021 mitgeteilt, den Ländern und Kommunen sollten mit der Neuregelung bei der Festlegung von Gebühren für das Bewohnerparken größtmögliche Freiheiten eingeräumt werden. Zum einen stehe es ihnen frei, von der Ermächtigungsgrundlage Gebrauch zu machen oder davon abzusehen. Zum anderen seien, um den Ländern bzw. Kommunen einen ortsangemessenen Gestaltungsspielraum zu schaffen, bewusst keine über den Wortlaut des § 6 a V a StVG hinausgehenden Tatbestandsmerkmale für darauf beruhende Gebührenordnungen festgelegt worden (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach § 6 a V a StVG – WD 7 – 3000 – 034/21 – S. 4 f.).

[76] Es ist im Übrigen allgemein anerkannt, dass auch dem untergesetzlichen Normgeber bei der Regelung der Gebührenbemessung, also der Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze, ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. BVerfGE 144, 369 Rn. 66 = NVwZ 2017, 696; BVerfGE 108, 1 Rn. 62 = NVwZ 2003, 715; BVerfGE 50, 217 Rn. 37 = NJW 1979, 1345; BVerwGE 172, 292 Rn. 16 = NVwZ 2021, 1466; BVerwGE 165, 138 Rn. 22 = NVwZ 2019, 1444; BayVerfGH 27.8.2018 – Vf. 11-VII-16, BeckRS 2018, 22002 zu § 6 a VI StVG). Denn Gebühren werden in der Regel in Massenverfahren erhoben, bei denen nicht jede einzelne Gebühr nach Kosten, Wert und Vorteil einer real erbrachten Leistung genau berechnet, sondern vielfach nur nach Wahrscheinlichkeit und Vermutungen in gewissem Maß vergrößert bestimmt und pauschaliert werden kann. Maßgebliche Bestimmungsgrößen der Gebührenbemessung, wie die speziellen Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen, der Vorteil der Leistungen für den Gebührenschuldner oder die verhaltenslenkende Wirkung einer finanziellen Belastung, lassen sich häufig nicht exakt und im Voraus ermitteln und quantifizieren. Bei der Ordnung der Gebührenerhebung und Gebührenbemessung ist der Normgeber daher berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in einem Gesamtbild zu erfassen. Er darf generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (vgl. BVerfGE 108, 1 Rn. 62 = NVwZ 2003, 715; BVerwGE 135, 352 Rn. 13 = NVwZ 2010, 517). Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Normgebers ergeben sich vor allem aus den Maßgaben der zugrundeliegenden Ermächtigungsgrundlage sowie dem Äquivalenzprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG (vgl. BVerwGE 135, 352 Rn. 13 = NVwZ 2010, 517).

[77] Ungeachtet dessen lassen sich die in § 1 II Nr. 1–4 ParkgebVO beispielhaft genannten Gesichtspunkte zur Gebührenstaffelung unter die in § 6 a V a 3 StVG angeführten Kriterien subsumieren:

[78] (aa) Das Bemessungskriterium der Größe des parkenden Fahrzeugs gem. § 1 II 2 Nr. 1 ParkgebVO konkretisiert das gesetzliche Kriterium des wirtschaftlichen Werts der Parkmöglichkeiten. Bei der Bewohnerparkgebühr handelt es sich nach der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 6 a V StVG um eine „Gebühr für eine Flächennutzung“ (vgl. BT-Drs. 19/19132, 12). Mit zunehmender Größe des Fahrzeugs wird mehr Fläche in Anspruch genommen und es steigt der wirtschaftliche Wert der Parkmöglichkeit. Dem entspricht es, die Gebühr nach der Größe des Fahrzeugs und damit nach der in Anspruch genommenen Parkfläche zu staffeln.

[79] (bb) Dass der Verordnungsgeber in § 1 II 2 Nr. 2 ParkgebVO das Kriterium der Anzahl der Fahrzeuge pro Haushalt und Halter als möglichen Gesichtspunkt für eine Gebührenstaffelung geregelt hat, dürfte ebenfalls nicht zu beanstanden sein, zumal in der Begründung der Verordnung (S. 3) ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass zur rechtssicheren Ausgestaltung der Gebührenregelung – im Hinblick auf Art. 3 I GG – der speziellen Form und Zusammensetzung der Haushaltsführung Rechnung zu tragen sei. § 1 II 2 Nr. 2 ParkgebVO liegt zum einen die Erwägung zugrunde, dass sich für einen Halter oder Haushalt mit mehreren Fahrzeugen durch die Wechselmöglichkeit zwischen diesen in der Nähe der Wohnung geparkten Fahrzeugen ein größerer Nutzen der Parkmöglichkeit ergebe (vgl. das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung, S. 8). Zum anderen ist der Verordnungsgeber davon ausgegangen, dass der Wert einer Parkmöglichkeit umso größer sei, je mehr Fahrzeuge die Halter bzw. Bewohner eines Haushalts zur Verfügung hätten (vgl. das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung, S. 8).

[80] Tatsächlich dürfte es – bei typisierender Betrachtung – zutreffen, dass im Fall des Haltens mehrerer Fahrzeuge das einzelne Fahrzeug

seltener benutzt und öffentlicher Parkraum damit stärker in Anspruch genommen wird, als wenn nur ein Fahrzeug zur Verfügung steht. Dies betrifft sowohl den Wert der Parkmöglichkeit als auch deren Bedeutung für die Bewohner. Zu Recht dürfte der Ordnungsgeber auch davon ausgegangen sein, dass sich durch die Möglichkeit, mehrere Fahrzeuge in der Nähe der Wohnung zu parken, für die Bewohner ein besonderer Nutzen ergibt, da sie, je nachdem welches Fahrzeug günstiger gelegen ist, zwischen diesen wechseln und gegebenenfalls sogar durch das zeitliche Abstellen eines Fahrzeugs einen besonders geeigneten Parkplatz „reservieren“ können.

[81–82] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[83] (dd) Auch § 1 II 2 Nr. 4 ParkgebVO – das Vorliegen einer Parkerleichterung für schwerbehinderte Menschen gem. § 46 I Nr. 11 StVG – lässt sich unter die Kriterien gem. § 6 a V a 3 StVG – nämlich die Bedeutung und den Nutzen der „Parkmöglichkeiten – subsumieren. Eine solche Parkerleichterung trägt dem Umstand Rechnung, dass schwerbehinderte Menschen, denen aufgrund behinderungsbedingter Einschränkungen eine Parkerleichterung nach § 46 I Nr. 11 StVG gewährt wurde, typischerweise stärker als andere auf einen Pkw und eine Parkmöglichkeit in der Nähe ihrer Wohnung angewiesen sind.

[84] (b) Dass die Landesregierung beim Erlass der Parkgebührenverordnung – neben der Absicht, die Verwaltungs-, Herstellungs- und Unterhaltungskosten öffentlicher Stellplätze deutlich stärker als bisher zu decken (vgl. Begründung zur Parkgebührenverordnung, S. 1, 7; Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung, S. 2) – auch klimapolitische Erwägungen angestellt und eine Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor beabsichtigt hat (vgl. hierzu die Begründung zur Parkgebührenverordnung, S. 1, 9 f. sowie das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung, S. 2), führt nicht zur Rechtswidrigkeit der Verordnung. Wie der Senat bereits dargelegt hat, genügen die Regelungen der Parkgebührenverordnung den Maßgaben der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Welche Beweggründe den Ordnungsgeber darüber hinaus zum Erlass der Verordnung veranlasst haben, ist für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle unerheblich. Denn der gerichtlichen Prüfung von gesetzlichen und untergesetzlichen Normen unterliegt nur das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens, ohne dass es auf die die Rechtsnorm tragenden Motive desjenigen ankommt, der an ihrem Erlass mitwirkt. Entscheidend ist allein, dass die Rechtsnorm nach ihrem Inhalt – also im Ergebnis – nicht gegen höherrangiges Recht verstößt (vgl. BVerwG 19.8.2013 – 9 BN 1/13, BeckRS 2013, 56315 Rn. 3 mwN; VGH Mannheim 19.1.2021 – 2 S 1535/19, BeckRS 2021, 2375; 8.12.2015 – 3 S 248/15, BeckRS 2015, 55861; 13.5.2015 – 3 S 1175/13, BeckRS 2015, 47759).

[85] Ungeachtet dessen ist allgemein anerkannt, dass der Gebührengesetzgeber auch Lenkungsziele verfolgen darf, sofern diese nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden (vgl. BVerfGE 108, 1 Rn. 57 ff. = NVwZ 2003, 715; BVerwGE 172, 292 Rn. 16 = NVwZ 2021, 1466; BVerwGE 165, 138 Rn. 22 = NVwZ 2019, 1444). Gerade verkehrssteuernde Maßnahmen, die eine Verringerung des Ausstoßes von CO₂ zur Folge haben, sind zur Erreichung des staatlichen Klimaschutzziels des Art. 20 a GG und zum Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels (vgl. hierzu BVerfGE NVwZ 2022, 861 Rn. 103 ff.; BVerfGE 157, 30 = NVwZ 2021, 951) von besonderer Bedeutung. Um die Klimaschutzziele des Landes bis 2030 zu erreichen, ist es nach den Angaben des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg („Ruhen-

der Verkehr, Hinweispapier für die Straßenverkehrsbehörden, Bußgeldbehörden und Kommunen in Baden-Württemberg“, 10/2020, 10) notwendig, dass der Kfz-Verkehr in den Städten um durchschnittlich ein Drittel reduziert, der ÖPNV in etwa verdoppelt wird, ein Drittel der Kraftfahrzeuge klimaneutral fahren und jeder zweite Weg zu Fuß oder mit dem Rad zurückgelegt wird.

[86] Die Parkraumbewirtschaftung als Instrument der Verkehrssteuerung dient nicht nur einer möglichst effizienten Nutzung der im Innenstadtbereich stets knappen öffentlichen Parkplätze und einem Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Nutzergruppen, die um diese Parkplätze konkurrieren. Sie hilft vielmehr auch Parkplatzsuchverkehr, der zu einem erhöhten Ausstoß von CO₂ führt, zu vermeiden und beeinflusst die Verkehrsmittelwahl in den bewirtschafteten Gebieten, indem sie Berufs- und Ausbildungspendlern sowie Besuchern der Innenstadt einen Anreiz gibt, andere Verkehrsmittel als das Auto, insbesondere den ÖPNV und das Fahrrad, zu nutzen. Dieser Anreiz soll nach dem Willen des Ordnungsgebers durch die Gebührengestaltung verstärkt werden. Das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung (S. 9) verweist hierzu auf mehrere Studien, welche die Eignung von Bewohnerparkgebühren als Anreizinstrument belegen dürften. Nach einer Untersuchung des RWI-Leibnitz-Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2020 (abgerufen am 17.5.2022 unter <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01118-w>) haben die mit dem Autobesitz verbundenen Kosten einen maßgeblichen Effekt auf das Kaufverhalten und die Mobilität der Menschen. Demnach unterschätzten 6000 befragte deutsche Autobesitzer die monatlichen Kosten ihres Autobesitzes um mehr als die Hälfte. Wären sich die Befragten über die tatsächlichen Kosten vollumfänglich bewusst, würde die Attraktivität des ÖPNV um 22 % steigen und der Autobesitz um bis zu 37 % sinken. Eine Studie des niederländischen Tinbergen Institute (abgerufen am 17.5.2022 unter <https://papers.tinbergen.nl/19020.pdf>) gelangte darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der Bewohnerparkgebühren um 100 EUR den Autobesitz um durchschnittlich 17 Autos pro 1.000 Bewohnenden reduziere. Das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung (S. 9) zitiert auch eine dritte Studie der Universität Barcelona (abgerufen am 17.5.2022 unter https://www.ub.edu/irea/working_papers/2019/201909.pdf), in der die Wirkungseffekte von Bewohnerparkzonen in Barcelona ohne angemessene Bepreisung untersucht wurden. In den in der Studie untersuchten 72 Stadtvierteln erhöhte sich der Autobesitz um elf Autos pro 1.000 Bewohnenden, also um 2,9 %, dort, wo Bewohnerparkzonen zu einer Gebührenhöhe von lediglich 0,20 EUR pro Tag (73 EUR pro Jahr) ausgewiesen wurden. Die Studie kommt mithin zu dem Ergebnis, dass die in Barcelona durch Bewohnerparkzonen hervorgerufenen Parkprivilegien, die die Parkplatzfindung erleichtern und sehr gering bepreist sind, die Attraktivität des Haltens von Pkw sogar gesteigert haben.

[87] Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn mit der Bewohnerparkgebühr – ebenso wie mit der Parkraumbewirtschaftung – erkennbar auch das Ziel einer Reduktion des Kfz-Verkehrs und der Verringerung des hierdurch bedingten CO₂-Ausstoßes verfolgt wird.

[88] (3) Die Bewohnerparkgebührensatzung genügt aller Voraussicht nach den Maßgaben der Ermächtigungsgrundlage des § 1 ParkgebVO iVm § 6 a V a StVG und ist auch ansonsten mit höherrangigem Recht vereinbar. Dies gilt sowohl für die Gebührenbemessung gem. § 4 I bis III der Bewohnerparkgebührensatzung (dazu (a)) als auch für die Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände gem. § 5 der Bewohnerparkgebührensatzung (dazu (b)).

[89] (a) Die Gebührenbemessung nach § 4 I bis III der Bewohnerparkgebührensatzung ist bei summarischer Prüfung rechtlich nicht zu beanstanden.

[90] (aa) Die satzungsrechtliche Regelung dürfte den Vorgaben der Parkgebührenverordnung entsprechen. § 4 I bis III der Bewohnerparkgebührensatzung bestimmt eine Staffelung der Gebühr für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises nach der Länge des Fahrzeugs. Die Länge des Fahrzeugs ist Ausdruck des in § 1 II 2 Nr. 1 ParkgebVO ausdrücklich

angeführten Bemessungskriteriums der „Größe“ des Fahrzeugs.

[91] (bb) Bei den Bewohnerparkgebühren handelt es sich – worauf die Ag. zu Recht hinweist – nicht um kommunalabgabenrechtliche Benutzungsgebühren iSd § 13 I 1 KAG für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde, so dass die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Kommunalabgabengesetzes – insbesondere der die Bemessung von Benutzungsgebühren und das Verbot der Kostenüberdeckung regelnde § 14 KAG – keine Anwendung finden. Eine öffentliche Einrichtung iSd § 13 I 1 KAG ist – in Übereinstimmung mit der Begriffsdefinition in § 10 II 1 GemO – gegeben, wenn die Gemeinde personelle und/oder sachliche Mittel im öffentlichen Interesse zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohls durch Widmung zur unmittelbaren Benutzung durch die Einwohner zur Verfügung stellt (vgl. VGH Mannheim 8.3.2022 – 2 S 565/21, BeckRS 2022, 5173; NVwZ-RR 1997, 123; Driehaus/Albrecht, 2018, KAG § 6 Rn. 534; Gössl/Reif/Gössl, KAG BW § 13 Erl. 2.1). Anlagen im öffentlichen Gemeingebrauch wie Straßen, Wege und Parkflächen fallen nicht unter den Begriff der öffentlichen Einrichtung (vgl. Faiß, Das Kommunalabgabenrecht in Baden-Württemberg, § 13 Rn. 5).

[92] Gebühren für die Benutzung solcher Anlagen stellen vielmehr besondere, bundesrechtlich in Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 I Nr. 22 GG geregelte Straßenbenutzungsgebühren dar (vgl. zur Autobahnmaut BVerwGE 137, 325 Rn. 12 = NVwZ 2011, 41; BayVerfGH 27.8.2018 – Vf. 11-VII-16, BeckRS 2018, 22002; Fechner DVBl 1997, 11). Zwar werden die Bewohnerparkgebühren nach dem Wortlaut des § 6 a V a StVG „(für das Ausstellen von Parkausweisen“, also für eine Amtshandlung erhoben. Aus dem Sinn und Zweck der Bewohnerparkgebühr sowie den Gesetzgebungsmaterialien zur Neuregelung im Straßenverkehrsgesetz ergibt sich jedoch, dass es sich hierbei um eine „Gebühr für eine Flächenbenutzung“ handelt (vgl. BT-Drs. 19/19132, 12). Der Sache nach werden die Bewohnerparkgebühren erhoben für die Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Parkflächen zum Zwecke des Parkens in Gebieten, in denen viele Nutzer um Parkmöglichkeiten konkurrieren, nämlich in städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraummangel. Die Gebühren berechtigen zum bevorrechtigten Parken in diesen Gebieten ohne zeitliche Begrenzung und unter Freistellung von der Pflicht zur Entrichtung allgemeiner Parkgebühren. Insoweit sind Bewohnerparkgebühren straßenrechtlichen Sondernutzungsgebühren vergleichbar, die nach der Rechtsprechung des BVerwG ebenfalls als Benutzungsgebühren einzuordnen sind (vgl. BVerwGE 56, 63 Rn. 19 = NJW 1978, 1933; Christ/Oebbecke KommunalAbgabenR-HdB/Schönenbroicher, 2016, Abschnitt D Rn. 575).

[93] Erheben – wie hier – die Gemeinden diese bundesrechtlichen Straßenbenutzungsgebühren, gelten die allgemeinen Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes ergänzend, soweit nicht eine besondere gesetzliche Regelung besteht (vgl. § 1 KAG, § 4 III LGebG).

[94] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[95] (dd) Nach der Rechtsprechung des BVerfG bedarf die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG) sowie zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 I GG) einer über den

Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 144, 369 Rn. 62 mwN = NVwZ 2017, 696). Zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner muss eine besondere Beziehung bestehen, die es gestattet, ihm die Leistung individuell zuzurechnen. Unter Beachtung dieser Kriterien verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke, etwa des Vorteilsausgleichs, einer begrenzten Verhaltenssteuerung oder sozialer Zwecke, er mit einer Gebührenregelung anstreben will (vgl. BVerfGE 108, 1 Rn. 56 ff. = NVwZ 2003, 715; BVerwGE 165, 138 Rn. 21 f. = NVwZ 2019, 1444; zum Ganzen BVerwGE 172, 292 Rn. 16 = NVwZ 2021, 1466).

[96] Die Bewohnerparkgebühr wird – wie bereits dargelegt – erhoben für das bevorrechtigte Parken in städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraummangel ohne zeitliche Begrenzung unter Befreiung von der Pflicht zur Entrichtung allgemeiner Parkgebühren. Diese Privilegierung, die nur auf Antrag gewährt wird, ist dem Bewohner als hierdurch Bevorzugtem individuell zurechenbar.

[97] Die Erhebung der Gebühr dient auch den oben genannten legitimen Gebührenzwecken. Mit der Bewohnerparkgebühr wird neben der (teilweisen) Kostendeckung erkennbar der legitime Zweck verfolgt, den besonderen Vorteil auszugleichen, der den Bewohnern hierdurch geboten wird, nämlich den öffentlichen Parkraum unter Befreiung von der Pflicht zur Zahlung allgemeiner Parkgebühren und der Einhaltung von Parkzeitbegrenzungen zu nutzen. Daneben verfolgt die Gebührenregelung – wie bereits dargelegt – in zulässiger Weise und für den Gebührenschuldner ersichtlich den Lenkungszweck, zum Schutz des Klimas und der Gesundheit den Kfz-Verkehr im innerstädtischen Bereich zu reduzieren und dadurch eine Reduktion von Treibhausgasen zu bewirken.

[98] (ee) Verfassungsrechtlich nicht geboten ist bei summarischer Prüfung die formell-gesetzliche Regelung eines konkret bestimmten Höchstsatzes der Bewohnerparkgebühr. Das Erfordernis einer solchen Regelung dürfte sich insbesondere nicht aus dem Vorbehalt des Gesetzes ergeben. Dieser Verfassungsgrundsatz, der sich aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes (Art. 20 I und III GG) ergibt, verlangt, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss und sie nicht anderen Normgebern überlassen darf. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur mit Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfGE 145, 20 Rn. 182 = NVwZ 2017, 1111; BVerfGE 98, 218 Rn. 132 = NJW 1998, 2515 = NVwZ 1998, 946 Ls.; BVerwGE 143, 363 Rn. 12 = NVwZ 2012, 1635).

[99] Die Gebührensatzhöhe bedarf bei summarischer Prüfung keiner abschließenden Entscheidung durch den parlamentarischen Gesetzgeber. Denn sie ist abhängig von einer Vielzahl von Umständen des Einzelfalls, insbesondere den konkreten örtlichen Verhältnissen. Berücksichtigt man dies, dürfte der Bundesgesetzgeber die Gebührenbemessung für die zum Erlass von Gebührenordnungen ermächtigten Länder und Kommunen in § 6 a V a 3 StVG (noch) ausreichend vorgezeichnet haben (vgl. zu Gebühren für eine übermäßige Straßenbenutzung BVerwGE 26.6.2014 – 3 CN 4/13, BeckRS 2014, 56332 Rn. 48; zu Sondernutzungsgebühren nach § 8 III 6 FStrG aF (jetzt: § 8 III 8 FStrG) BVerwGE 29.4.1977 – IV C 17/75 Rn. 13 ff.; Kodal StraßenR-HdB/Herber, 8. Aufl., Kap. 26 Rn. 70). So dürfte insbesondere davon auszugehen sein, dass die Gebührensatzhöhe durch das Äquivalenzprinzip, welches einfachgesetzlich durch das Merkmal der „Angemessenheit“ in § 6 a V a 3 StVG ausgestaltet wird, hinreichend begrenzt wird.

[100] (ff) Die Gebührenbemessung nach § 4 I bis III der Bewohnerparkgebührensatzung verstößt aller Voraussicht nach nicht gegen das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 20 III GG). Dieses Prinzip verlangt, dass die Höhe der Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu dem gebotenen Vorteil steht, den sie abgibt, und dass einzelne Abgabepflichtige im Verhältnis zu anderen nicht übermäßig belastet werden (stRspr, vgl. BVerwGE 165, 373 Rn. 26 = NVwZ 2019, 1528; BVerwG NVwZ-RR 2016, 68 Rn. 33; BVerwGE 149, 170 Rn. 22 = NZA-RR 2014, 554 = NVwZ-RR 2014, 805 Ls.; VGH Mannheim 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832).

[101] Das Äquivalenzprinzip belässt dem Gebührengesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung einen weiten Spielraum, der gerichtlich nur im Hinblick auf seine Grenzen überprüfbar ist. Dem liegt zugrunde, dass sich weder die Verwaltungskosten noch der Nutzen, den der Gebührenpflichtige hat, wertmäßig exakt und im Voraus bestimmen lassen. Auch ist anerkannt, dass der Gebührengesetzgeber mit seiner Gebührenregelung weitere Zwecke verfolgen darf – wie eine begrenzte Verhaltensteuerung und soziale Zwecke – und Gebühren entsprechend erhöhen oder reduzieren darf (vgl. BVerwGE 112, 297 Rn. 34 = NVwZ 2002, 199). Allerdings verbietet das Äquivalenzprinzip die Festsetzung der Gebühr völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Leistung. Dies folgt aus dem Entgeltcharakter der Gebühr, also aus dem Zweck der Gebührenerhebung, dem Gebührenschuldner die Gebühren anlässlich einer individuell zurechenbaren Leistung in der Absicht aufzuerlegen, die Kosten dieser Leistung ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerwGE 172, 292 Rn. 30 = NVwZ 2021, 1466). Nach der Rechtsprechung des Senats kann im Einzelfall ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vorliegen, wenn eine Bemessungsregelung zu Gebühren führt, die erheblich über dem Entgelt für eine vergleichbare Leistung eines privaten Dienstleistungsunternehmens liegen (vgl. VGH Mannheim 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass öffentliche und private Leistungen in der Regel nur eingeschränkt vergleichbar sind und der Gebührengesetzgeber neben der Kostendeckung und dem Vorteilsausgleich auch weitere (Lenkungs-)Zwecke verfolgen darf (vgl. BVerwG NVwZ 2009, 185 Rn. 8 zu Sondernutzungsgebühren).

[102] Gemessen an diesen Maßstäben ist eine Verletzung des Äquivalenzprinzips hier nach summarischer Prüfung nicht festzustellen. Für die Beurteilung der Frage, ob das Äquivalenzprinzip oder der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt sind, kommt es nicht darauf an, ob und mit welcher Steigerungsrate eine Gebühr im Vergleich zur Vorgängerregelung erhöht wurde. Unerheblich ist deshalb, dass die Bewohnerparkgebühren mit der streitgegenständlichen Satzung im Vergleich zu der vorher erhobenen Gebühr von 30 EUR im Jahr um das Acht- bis 16-fache erhöht wurden. Maßgeblich ist vielmehr allein, ob die nach dem geltenden Recht festgesetzte Gebühr in einem Missverhältnis zu dem mit ihr abgegoltenen Vorteil steht (vgl. BVerwG 26.6.1981 – 4 C 73/78, BeckRS 1981, 31321272 Rn. 27; VGH Mannheim 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832; VGH München 24.6.2011 – 11 ZB 10.3081, BeckRS 2011, 33321). Dies ist hier bei summarischer Prüfung nicht der Fall.

[103] Dass die Bewohnerparkgebühr von den Kosten des Verwaltungsaufwands gänzlich abgekoppelt ist, hat der Ast. nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Auch anson-

ten ist nicht erkennbar, dass die Ag. ihren Gestaltungsspielraum überschritten haben könnte.

[104] Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Senats, wonach ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip im Einzelfall vorliegen kann, wenn eine Bemessungsregelung zu Gebühren führt, die erheblich über dem Entgelt für eine vergleichbare Leistung eines privaten Dienstleistungsunternehmens liegen (vgl. VGH Mannheim 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832), erscheint dem Senat ein Vergleich der Bewohnerparkgebühren mit den monatlichen Mietkosten in den bewirtschafteten Parkzonen für private Dauerstellplätze – etwa in Parkhäusern – am naheliegendsten (vgl. hierzu auch das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung, S. 4; VGH München 24.6.2011 – 11 ZB 10.3081, BeckRS 2011, 33321). Zwar ist zu berücksichtigen, dass dem Kunden in Parkhäusern ein bestimmter gegebenenfalls auch überdachter und überwachter Stellplatz zugewiesen ist, den ein Bewohnerparkausweis nicht vermittelt. Auch befreit die Bewohnerparkgebühr lediglich von der Pflicht zur Entrichtung von Parkgebühren; sie schützt den Inhaber jedoch nicht vor Abschleppmaßnahmen (vgl. VGH Mannheim NJW 2003, 3363). Deshalb kann auch im Fall einer Bewohnerparkberechtigung ein berechtigt abgestelltes Kraftfahrzeug ab dem vierten Tag nach dem Aufstellen eines mobilen Halteverbotsschildes auf Kosten des Halters abgeschleppt werden (vgl. VGH Mannheim NJW 2007, 2058 = NVwZ 2008, 237 Ls.). Für die Beurteilung, ob ein Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung gegeben ist, dürften die Mietkosten für einen Stellplatz im Parkhaus dennoch greifbare Anhaltspunkte bieten (vgl. BVerwGE 80, 36 Rn. 16 = NVwZ 1989, 456 zu Sondernutzungsgebühren; vgl. hierzu allerdings auch BVerwG NVwZ 2009, 185 Rn. 8, wonach sich aus dem Äquivalenzprinzip kein prozentualer, an gewerblichen Mieten für ein festes Verkaufslokal außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen ausgerichteter Gebührenhöchstsatz für alle Arten von Sondernutzungen herleiten lässt).

[105–108] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[109] (gg) Schließlich verletzt auch die Staffelung der Gebühren gem. § 4 I bis III der Bewohnerparkgebührensatzung voraussichtlich weder das Äquivalenzprinzip noch das Gebot der Belastungsgleichheit aus Art. 3 I GG.

[110] Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Art. 3 I GG ist dann verletzt, wenn für die gleiche Behandlung verschiedener Sachverhalte – bezogen auf den in Rede stehenden Sachverhalt und seine Eigenart – ein vernünftiger, einleuchtender Grund fehlt (stRspr; vgl. BVerfGK 17, 44 Rn. 36 = NVwZ 2010, 1022; BVerfGE 123, 1 Rn. 55 = NVwZ 2009, 968; BVerwGE 172, 292 Rn. 39 = NVwZ 2021, 1466).

[111] Gemessen daran dürfte die Staffelung der Bewohnerparkgebühren nach der Länge der Fahrzeuge in drei unterschiedliche Gebührengruppen nicht willkürlich, sondern auf sachgerechte Erwägungen zurückzuführen sein.

[112] Zutreffend weist die Ag. diesbezüglich darauf hin, es liege in der Natur der Sache einer Stufenlösung, dass es Anwendungsfälle gibt, die genau an der Schwelle der niedrigeren zur nächsthöheren Stufe liegen. Hieraus ergibt sich

ebenso wenig ein Verstoß gegen das Gebot der Belastungsgleichheit wie aus dem Umstand, dass insgesamt – aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität – nur drei und nicht noch weitere Stufen gewählt wurden.

[113] Auch die konkrete Festlegung der Stufen anhand der jeweiligen Länge des Fahrzeugs dürfte den Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers nicht verletzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bewohnerparkgebühren Massenvorgänge betreffen. Es werden nicht nur eine Vielzahl von Anträgen gestellt (nach den Angaben der Ag. werden jährlich rund 13000 Bewohnerparkausweise ausgeben); betroffen ist auch eine Vielzahl an Pkw-Modellen, die jeweils unterschiedliche Längen aufweisen. Abgesehen von der Regelung einer höchstzulässigen Länge von Kraftfahrzeugen, die sich gem. § 32 III Nr. 1 StVZO auf 12 m beläuft, und der statistisch ermittelten Länge von sogenannten Bemessungsfahrzeugen in Ernpfehlungen und Richtlinien für den Straßenbau (Pkw-Länge 4,74 m für Parkflächen nach den Empfehlungen für die Anlagen des ruhenden Verkehrs – EAR 05 –, Pkw-Länge 4,88 m nach den Richtlinien für Bemessungsfahrzeuge und Schleppkurven zur Überprüfung der Befahrbarkeit von Verkehrsflächen – RBSV 2020), gibt es – soweit ersichtlich – keine normierten Standard-Längen von Kraftfahrzeugen. Die Längenangaben in den genannten Empfehlungen und Richtlinien sowie der Straßenverkehrszulassungsordnung sind für die Staffelung von Bewohnerparkgebühren nach der Fahrzeuglänge nicht geeignet und auch nicht aussagekräftig, da sie allein den Straßenbau und die Fahrzeugzulassung betreffen und keine Klassifizierung von Fahrzeugen erlauben.

[114] Die Festlegung der Fahrzeuglängen ist in der Gebührenregelung auch nicht willkürlich, sondern in methodisch-systematischer Weise auf der Grundlage von statistischen Daten über die Länge privater Kraftfahrzeuge in Freiburg erfolgt, die von der Ag. regelmäßig erhoben und an das Kraftfahrtbundesamt übermittelt werden. Auf dieser Grundlage hatte die Stadtverwaltung der Ag. einen Vorschlag als Beschlussvorlage für die Sitzung des Gemeinderats am 14.12.2021 ausgearbeitet (Drs. G-21/240, 3). Vorgeesehen war danach ein Sockelbetrag von 6 EUR/Monat, der sich aus 5 EUR Bewirtschaftungskosten/Monat pro durchschnittlichem Parkplatz sowie 1 EUR Personalkosten/Monat für die Erstellung eines Parkausweises zusammensetzte. Zusätzlich zu diesem Sockelbetrag sollte die Gebühr je nach Länge des Fahrzeugs in fünf Stufen gestaffelt werden, wobei die Gebühr ausgehend von einem monatlichen Betrag von 4 EUR in Stufe 1 in jeder Stufe um jeweils 10 EUR erhöht werden sollte. Dabei sollte für die prozentual größte Fahrzeuggruppe die durchschnittliche Gebühr von 360 EUR gezahlt werden. Fahrzeuge der zweiten und vierten Gruppe, für die eine Gebühr von 240 EUR bzw. 480 EUR vorgesehen war, gab es ungefähr zu gleichen Anteilen. Danach ergaben sich folgende Gebührensätze:

Klasse	Anteil Pkw	Gebühr je Stufe (exklusive Sockelbetrag)	Gesamtgebühr/Monat (inklusive Sockelbetrag)	Gesamtgebühr/Jahr
<3,30 m	1 %	4 EUR	10 EUR	120 EUR
3,30 m bis unter 4,10 m	29 %	14 EUR	20 EUR	240 EUR
4,10 bis unter 4,50 m	37 %	24 EUR	30 EUR	360 EUR
4,50 m bis unter 5 m	30 %	34 EUR	40 EUR	480 EUR
>5 m	3 %	44 EUR	50 EUR	600 EUR

[115] Da auf die erste und fünfte Stufe lediglich 1 % bzw. 3 % der Pkw entfielen, entschloss sich der Gemeinderat, diese Stufen entfallen zu lassen und die Gebührenstaffelung auf nunmehr drei Gruppen zu beschränken. Zugleich wurden in der vom Gemeinderat beschlossenen Satzung die Fahrzeuglängen leicht angepasst: Die untere Längengrenze wurde von 4,10 m auf 4,21 m, die obere Längengrenze von 4,50 m auf 4,70 m angehoben. Infolgedessen fallen nun eine größere Anzahl von Fahrzeugen als in der Verwaltungsvorlage vorgesehen unter die jeweils günstigere Gebührenstufe. Dieses Vorgehen dürfte von der Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers gedeckt sein und nicht gegen das Willkürverbot verstoßen. Es bestand insbesondere keine Bindung an die durch das Kraftfahrtbundesamt ermittelte statistische Verteilung der Länge der Fahrzeuge, zumal diese stets nur eine Momentaufnahme ist.

[116] Auch die Regelung der jeweiligen Höhe des Gebührensatzes für die verschiedenen Fahrzeuggruppen erscheint bei summarischer Prüfung nicht willkürlich. Vielmehr erfolgte die Festlegung der Gebührenhöhe – wie dargelegt – auf der Grundlage eines Modells, das nach grober Ermittlung der monatlichen Bewirtschaftungs- und Personalkosten einen für alle Gruppen geltenden festen Sockelbetrag und darüber hinaus ausgehend von einem monatlichen Betrag von 4 EUR eine Erhöhung der Gebühr auf jeder Stufe um je 10 EUR vorsah.

[117] Dass in der Folge dieser Gebührengestaltung die Gebühr für Fahrzeuge einer Länge ab 4,70 m letztlich doppelt so hoch ist wie die für Fahrzeuge einer Länge bis 4,21 m begründet aller Voraussicht nach keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Ein striktes Gebot der gebührenrechtlichen Leistungsproportionalität ergibt sich aus Art. 3 I GG nicht (vgl. BVerwG NVwZ 2006, 589 Rn. 51; Driehaus/Preisner KAG § 4 Rn. 5). Der Gleichheitsgrundsatz gebietet es nicht, dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme staatlicher Leistung genau Rechnung zu tragen oder die gewährten wirtschaftlichen Vorteile linear in einer bestimmten Gebührenhöhe abzubilden (vgl. BVerwG 4.3.2019 – 9 B 1/19, BeckRS 2019, 5978 Rn. 4; NVwZ 2006, 589 Rn. 51; NVwZ 1989, 557 Rn. 23; Driehaus/Preisner KAG § 4 Rn. 5). Dem liegt zugrunde, dass weder die Verwaltungskosten noch der Vorteil öffentlicher Leistungen, für die es anders als für private Leistungen in der Regel keinen Markt gibt, exakt im Voraus zu ermitteln und zu quantifizieren sind (vgl. BVerwG 30.5.2007 – 10 B 56/06, BeckRS 2007, 24563 Rn. 13; Driehaus/Preisner KAG § 4 Rn. 7). Auch ist – wie bereits dargelegt – anerkannt, dass der Gebührengesetzgeber mit seiner Gebührenregelung eine begrenzte Verhaltenssteuerung verbinden und Gebühren entsprechend erhöhen oder reduzieren darf (vgl. BVerwGE 112, 297 Rn. 34 = NVwZ 2002, 199). Dabei hängt das Ausmaß der dem Zweck der Verhaltenssteuerung dienenden Differenzierung davon ab, wie hoch die damit verbundene Gebührenentlastung bzw. -belastung nach Auffassung des Normgebers sein muss, um einen spürbaren Anreiz zu setzen; er verfügt auch insoweit über einen weiten Einschätzungsspielraum (vgl. BVerwGE 137, 325 Rn. 37 = NVwZ 2011, 41).

[118] Hier beabsichtigt die Ag. mit der Bewohnerparkgebühr in zulässiger Weise eine Lenkung zum Zwecke des Klima- und Gesundheitsschutzes. Bei typisierender Betrachtung dürfte mit zunehmender Länge nicht nur ein zunehmender Flächenverbrauch, sondern auch ein erhöhter Schadstoffausstoß einhergehen. Das Begleitschreiben zur Parkgebührenverordnung (S. 7) verweist hierzu auf Informationen einer Internetseite (<https://www.co2online.de/klima-schuetzen/mobilitaet/auto-co2-ausstoss/>; abgerufen am 17.5.2022), nach denen Kleinwagen im Stadtverkehr pro 100 km durchschnittlich 18 KG CO₂ (Benziner)/14 KG CO₂ (Diesel) ausstoßen, Mittelklassewagen 25 KG CO₂ (Benziner)/21 KG CO₂ (Diesel) und Oberklassewagen 32 KG CO₂ (Benziner)/

28 KG CO₂ (Diesel). Diesen Schadstoffausstoß zu verringern, indem das Halten großer Fahrzeuge verteuert und damit ein Anreiz gesetzt wird, kleinere Fahrzeuge zu nutzen, die weniger Fläche verbrauchen und das Klima schonen, ist ein legitimes Klimaschutz- und gesundheitspolitisches Ziel des Gebührengesetzgebers.

[119] Im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wert der öffentlichen Leistung kommt bei Bewohnerparkgebühren hinzu, dass eine Stufenlösung gewählt wurde, die jeweils eine Spannweite von Fahrzeuglängen zusammenfasst. Dies verbietet es, nur die Fahrzeuge am oberen Ende der untersten Stufe mit denen am untersten Ende der obersten Stufe zu vergleichen. So gibt es in der Praxis durchaus Fälle, in denen ein Fahrzeug, das der Stufe 1 unterfällt, etwa ein Renault Twizy mit einer Länge von 2,34 m, tatsächlich nur weniger als halb so lang ist, wie ein Pkw der Stufe 3, etwa ein Jeep Gladiator mit einer Länge von 5,59 m (Quelle: automobile-dimension.com; abgerufen am 17.5.2022). Festgestellt werden kann jedenfalls, dass der Wert der Parkmöglichkeit mit zunehmender Länge des Fahrzeugs und der damit beanspruchten öffentlichen Fläche steigt.

[120] Soweit der Ast. schließlich meint, der Grundsatz der Leistungsproportionalität ergebe sich zumindest einfachgesetzlich aus dem Tatbestandsmerkmal „angemessen“ in § 6 a V a 3 StVG, ist dem nicht zu folgen. Der Senat verweist insoweit auf die diesbezüglichen Erwägungen zu Art. 3 I GG. Auch in den Gesetzgebungsmaterialien zur Einfügung des § 6 a V a 3 StVG finden sich keine Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber das Erfordernis einer Leistungsproportionalität normieren wollte. Vielmehr wollte er den Ländern und Kommunen gerade einen weiten „den örtlichen Verhältnissen entsprechende(n) Gestaltungsspielraum“ einräumen (vgl. BT-Drs. 19/19132, 13). Das Merkmal der Angemessenheit in § 6 a V a 3 StVG konkretisiert lediglich das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dass dieses aller Voraussicht nach beachtet ist, hat der Senat bereits ausgeführt.

[121] (b) Auch die Regelung in § 5 der Bewohnerparkgebührensatzung zu Ermäßigungen und Befreiungen für bestimmte Personenkreise aus sozialen Gründen verstößt bei summarischer Prüfung nicht gegen höherrangiges Recht.

[122] (aa) Einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage hierfür bedarf es nicht. Die Regelung einer Ermäßigung oder Befreiung von der Bewohnerparkgebühr aus sozialen Gründen ist vielmehr – auch mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I GG) und den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 20 III GG) – von dem Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers umfasst. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 I GG) ist bei summarischer Prüfung ebenfalls nicht gegeben.

[123] Der Bundesgesetzgeber hat im Gesetzgebungsverfahren zu § 6 a V a 3 StVG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Neuregelung – über die im Gesetz ausdrücklich genannten Kriterien hinaus – auch „der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von Anwohnern Rechnung“ getragen werden könne (BT-Drs. 19/19132, 10). Darüber hinaus ist – wie ebenfalls bereits dargelegt wurde – bundesverfassungsgerichtlich anerkannt, dass mit der Ausgestaltung einer Gebührenregelung auch soziale Zwecke verfolgt werden können, etwa durch Abstufungen der Gebührenbelastung nach Leistungsfähigkeit (vgl. BVerfGE 108, 1 Rn. 61 = NVwZ 2003, 715; BVerwG 3.12.2003 – 6 C 13/03, BeckRS 2004, 21306 Rn. 66). Die Gemeinde hat mithin einen weiten Entscheidungsspielraum, ob, in welcher Weise und in wel-

chem Umfang sie soziale Gesichtspunkte gebührenrechtlich berücksichtigen will. Dies gilt selbst bei kommunalen Benutzungsgebühren, bei denen aufgrund der Forderung „gleich hohe Gebühr bei gleicher Inanspruchnahme“ in besonderer Weise ein Spannungsverhältnis zu dem Gedanken der Abgabengerechtigkeit besteht (vgl. BVerwG NVwZ 1995, 173 Rn. 8). Dabei müssen die gewählten sozialen Kriterien die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht exakt widerspiegeln (vgl. BVerwG NVwZ 1995, 173 Rn. 8). Der durch die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte der Gemeinde entstandene Gebührenaufschlag darf allerdings nicht – im Sinne einer übermäßigen Belastung – zulasten der übrigen Gebührenschuldner gehen, sondern muss durch allgemeine Haushaltsmittel getragen werden (vgl. BVerfGE 108, 1 Rn. 61 = NVwZ 2003, 715; BVerfGE 97, 332 Rn. 68 = NJW 1998, 2128 = NVwZ 1998, 834 Ls.; BVerwG 3.12.2003 – 6 C 13/03, BeckRS 2004, 21306 Rn. 66; VGH Mannheim 22.3.1979 – II 3316/77; Gössl/Reif/Gössl KAG BW § 13 Erl. 1.7; Christ/Oebbecke KommunalabgabenR-HdB/Vetter, 2016, Abschnitt D Rn. 29). Auch darf der Gebührengesetzgeber seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist (vgl. BVerfGE 138, 136 Rn. 125 = DStR 2015, 31 = NJW 2015, 303; BVerfGE 110, 274 Rn. 61 = NVwZ 2004, 846).

[124] Diesen Grundsätzen dürfte die Gebührenregelung des § 5 der Bewohnerparkgebührensatzung genügen. Die danach vorgesehenen Ermäßigungen und Befreiungen führen nicht zu einer zusätzlichen Belastung der übrigen Gebührenschuldner, sondern gehen zulasten des allgemeinen Haushalts. Damit werden auch diejenigen, die die volle Gebühr bezahlen müssen, nicht zusätzlich und voraussetzungslos zur Finanzierung allgemeiner Lasten, dh nicht zur Entlastung der aus sozialen Gründen begünstigten Personen, herangezogen (vgl. BVerfGE 97, 332 Rn. 68 = NJW 1998, 2128 = NVwZ 1998, 834 Ls.). Die satzungsrechtlichen Ermäßigungen und Befreiungen beruhen bei summarischer Prüfung auch auf sachgerechten Erwägungen und verletzen deshalb nicht den Grundsatz der Belastungsgleichheit aus Art. 3 I GG.

[125] Die Gebührenermäßigung gem. § 5 I der Bewohnerparkgebührensatzung für Personen, die Wohngeld oder Leistungen nach dem Zweiten oder dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs, dem Asylbewerberleistungsgesetz oder der Kriegsopferfürsorge erhalten, auf 25 % der in § 4 I bis IV genannten Gebührenhöhe dürfte sachlich gerechtfertigt sein. Den genannten Personengruppen ist gemein, dass sie zur Finanzierung ihres allgemeinen Lebensbedarfs auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Im Fall der Geltung der Regelgebührensätze würden sie angesichts ihrer nur eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit wirtschaftlich stark belastet und gegebenenfalls von der Nutzung von Bewohnerparkplätzen ausgeschlossen.

[126] Auch die Ermäßigung gem. § 5 II der Bewohnerparkgebührensatzung für Inhaber einer Parkerleichterung für besondere Gruppen schwerbehinderter Menschen („orangefarbener Parkausweis“) gem. § 46 I Nr. 11 StVO sowie die Befreiung von der Gebührenpflicht gem. § 5 III der Bewohnerparkgebührensatzung für Inhaber einer Parkerleichterung für Menschen mit schweren Behinderungen („blauer Parkausweis“) gem. § 46 I Nr. 11 StVO ist aller Voraussicht

nach sachlich gerechtfertigt. Nach § 46 I Nr. 11 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Ast. Ausnahmen genehmigen von den Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen, Richtzeichen, Verkehrseinrichtungen oder Anordnungen erlassen sind. Einen blauen Parkausweis können nach der VwV-StVO zu § 45 Nr. 20 und zu § 46 Nr. 128 ff. Inhaber eines Schwerbehindertenausweises mit dem Merkzeichen „aG“ (außergewöhnliche Gehbehinderung) oder mit dem Merkzeichen „Bl“ (blind) sowie Personen mit beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder vergleichbaren Funktionseinschränkungen beantragen. (...)

[127] Personen, die Inhaber eines orangefarbenen oder blauen Parkausweises sind, werden durch das Straßenverkehrsrecht selbst als Gruppe anerkannt, die einen besonderen Bedarf an einer Kfz-Nutzung und darüber hinaus an kurzen Wegen von und hin zu ihrem parkenden Fahrzeug hat. Für Inhaber dieser Parkausweise gelten besondere Berechtigungen (vgl. § 46 I Nr. 11 StVO in Verbindung mit der VwV-StVO zu § 46 Nr. 117 ff.). So dürfen sie etwa auf Parkplätzen für Bewohner bis zu drei Stunden parken (VwV-StVO zu § 46 Nr. 123) oder bis zur höchstzulässigen Parkdauer von 24 Stunden (VwV-StVO zu § 46 Nr. 126) ohne Gebühr und zeitliche Begrenzung an Parkuhren und Parkscheinautomaten parken (VwV-StVO zu § 46 Nr. 122). Inhaber blauer Parkausweise sind auf Grund ihrer besonders schweren Behinderungen zusätzlich berechtigt, auf Parkplätzen zu parken, die mit dem Zusatzschild „Rollstuhlfahrersymbol“ besonders gekennzeichnet sind. Im Hinblick auf die besondere Schwere der Behinderungen und die straßenverkehrsrechtlich gewährten Sonderberechtigungen erscheint es durch vernünftige Gründe sachlich gerechtfertigt, diese Personen von der Gebührempflicht zu befreien bzw. die Gebühr zu reduzieren.

[128] Schließlich dürfte auch die in § 5 II der Bewohnerparkgebührensatzung geregelte Ermäßigung der Gebühr auf 25 % der in § 4 I bis IV genannten Gebührenehöhe für Personen mit einem GdB von mindestens 50 (Merkzeichen unerheblich) bei summarischer Prüfung sachlich gerechtfertigt sein. Auch sie dient der Verwirklichung des Sozialstaatsgebots des Art. 20 I GG. Die Ag. trägt hierzu vor, dass Schwerbehinderte, also Menschen mit einem GdB von mindestens 50 (vgl. § 2 II SGB IX), bei typisierender Betrachtung mehrheitlich in spezifischer Weise auf ein Auto angewiesen seien. Tatsächlich bringt eine Vielzahl von Behinderungen oder chronischen Erkrankungen die Notwendigkeit einer Kfz-Nutzung mit sich. Dazu können neben Mobilitätseinschränkungen auch bestimmte chronische Erkrankungen oder psychische Beeinträchtigungen gehören, die eine Nutzung des ÖPNV erschweren oder unmöglich machen. Zwar gilt dies nicht für alle Schwerbehinderten. Der Gebührengesetzgeber darf jedoch typisieren und Praktikabilitätsabwägungen anstellen. Diesbezüglich verweist die Ag. zu Recht darauf, dass eine individuelle Prüfung der im konkreten Fall vorliegenden Behinderung sowie der Frage, ob mit dieser ein besonderes Angewiesensein auf die Nutzung eines Kraftfahrzeugs einhergeht, sehr aufwändig und angesichts der Vielzahl zu erwartender Anträge kaum zu leisten wäre. Die Merkzeichen im Schwerbehindertenausweis würden für diese Prüfung nicht ausreichen, da nicht für jede Behinderungsform, die mit einem besonderen Angewiesensein auf eine Pkw-Nutzung einhergeht, Merkzeichen vorgesehen sind. Das Erfordernis einer Einzelfallprüfung würde deshalb einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten.

[129] Zwar könnte dem entgegengehalten werden, dass durch die Vorgaben, die für die Erteilung eines orangefarbenen und blauen Parkausweises gem. § 46 I Nr. 11 StVO in Verbindung mit der VwV-StVO gelten, straßenverkehrsrechtlich bereits eine Typisierung der Fälle eines besonderen, behinderungsbedingten Angewiesenseins auf eine Pkw-Nutzung vorgenommen wurde. § 46 I Nr. 11 StVO in Verbindung mit der VwV-StVO dürfte jedoch nicht alle denkbaren Fälle behinderungsbedingter Einschränkungen erfassen. In der Rechtsprechung wird deshalb angenommen, dass die Straßenverkehrsbehörde bei der Entscheidung über Anträge auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 I Nr. 11 StVO in besonders gelagerten atypischen Fällen, die nicht in genereller Weise von der VwV-StVO zu § 46 I Nr. 11 StVO vorentschieden sind, die ihr vom Gesetzgeber aufgegebenen Bewertung des Sachverhalts im Rahmen einer Einzelfallwürdigung vorzunehmen hat. Dazu gehört die Feststellung, ob sonstige besondere Umstände vorliegen, die bei einem wertenden Vergleich mit den in der Verwaltungsvorschrift angeführten Fallgruppen eine vergleichbare Entscheidung rechtfertigen (vgl. OVG Münster NJW 2021, 100 = NZV 2021, 278; NJOZ 2012, 705; VG Freiburg 4.3.2020 – 4 K 1539/19, BeckRS 2020, 4440; MüKoStVR/Sauthoff, 2016, StVO § 46 Rn. 132; jurisPK-StraßenverkehrsR/Wolf, 2016, StVO § 46 Rn. 29).

[130] Vor diesem Hintergrund dürfte es nicht zu beanstanden sein, wenn der Satzungsgesetzgeber für die Bewohnerparkgebühr im Rahmen des ihm zukommenden weiten Gestaltungsspielraums entscheidet, aus Praktikabilitätsgründen von dieser Einzelfallprüfung abzusehen und allgemein typisierend alle Schwerbehinderten durch eine Ermäßigungsregelung zu begünstigen. Insoweit dürfte auch zu berücksichtigen sein, dass Schwerbehinderten aufgrund ihrer Einschränkungen im Alltag auch in anderen Bereichen, etwa bei der Steuer, der Beschäftigung oder durch zusätzliche Urlaubstage, aufgrund gesetzlicher Regelungen Nachteilsausgleiche gewährt werden. Einem solchen Nachteilsausgleich dient auch die Privilegierung gem. § 5 II der Bewohnerparkgebührensatzung.

[131] Da die Ag. in § 5 II der Bewohnerparkgebührensatzung für alle Schwerbehinderten eine Gebührenermäßigung auf 25 % der in § 4 I bis IV genannten Gebührenehöhe geregelt hat, ist die zusätzliche Regelung einer Ermäßigung in gleicher Höhe für die besondere Gruppe der Schwerbehinderten, die Inhaber eines orangefarbenen Parkausweises sind, eigentlich überflüssig; dies hat allerdings nicht die Rechtswidrigkeit der Regelung in § 5 II der Bewohnerparkgebührensatzung zur Folge.

[132] (bb) Eine Ermäßigung oder Befreiung von der Bewohnerparkgebühr anhand sozialer Kriterien verstößt entgegen dem Vortrag des Ast. nicht gegen den Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts. Dieser vom BVerwG aus der „Gesamtausrichtung des Straßenverkehrsrechts“ hergeleitete Grundsatz besagt, dass alle Verkehrsteilnehmer bei erlaubter Verkehrsteilnahme grundsätzlich gleichberechtigt und Privilegierungen unzulässig sind (vgl. BVerwGE 138, 21 Rn. 49 = NJW 2011, 246 = NZV 2011, 156; BVerwGE 107, 38 Rn. 35 = NJW 1998, 2840 = NZV 1998, 427 = NVwZ 1998, 1078 Ls.). Die satzungsmäßige Regelung von Ermäßigungen und Befreiungen von der Gebührempflicht für bestimmte Personengruppen berührt indes nicht den Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit, da hiermit nicht der Umfang der Berechtigung zur Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums, sondern – bei gleicher Nut-

zungsberechtigung – allein die Gebührenpflicht geregelt wird.

[133–134] (Wird ausgeführt; die Ausführungen sind abrufbar unter BeckRS 2022, 14906.)

[135] (cc) Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung bereits deshalb nicht iSv § 47 VI VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen geboten ist, weil der Normenkontrollantrag in der Hauptsache voraussichtlich unbegründet ist.

[136] b) Unabhängig davon ist der Antrag abzulehnen, weil durch den Vollzug der Satzung vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren keine Nachteile zu befürchten sind, die unter Berücksichtigung der Belange des Ast., betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Ast. günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist.

[137] Die Bewohnerparkgebühr beläuft sich im Jahr auf maximal 480 EUR, dh nur auf etwa 1,30 EUR pro Tag in der höchsten Gebührenstufe. Selbst wenn diese Gebühr bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung über Jahre hinweg zu zahlen wäre, kann eine solche – zwar nicht unerhebliche, aber doch der Höhe nach überschaubare – Zahlungsverpflichtung regelmäßig schon deshalb keinen schweren Nachteil iSd § 47 VI VwGO begründen, weil die Gebühr im Fall eines erfolgreichen Antrags im Hauptsacheverfahren zurückzuzahlen wäre. Auf dieser Erwägung beruht auch die Entscheidung des Gesetzgebers, bei der Anforderung öffentlicher Abgaben und Kosten gem. § 80 II 1 Nr. 1 VwGO generell den Sofortvollzug anzuordnen. Etwas anderes kann bei Hinzutreten besonderer Umstände gelten, etwa wenn die Zahlungsverpflichtung eine wirtschaftliche Existenzgefährdung des Abgabenschuldners zur Folge hätte (vgl. VGH Mannheim NVwZ-RR 2017, 951 zum Erlass eines Hängebeschlusses). Hierzu hat der Ast. jedoch nichts geltend gemacht. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass die Satzung in § 4 IV die finanzielle Belastung dadurch abmildert, dass anstelle einer Einmalzahlung für das ganze Jahr die Möglichkeit besteht, den Bewohnerparkausweis gegen Zahlung der hälftigen Gebühr nur für sechs Monate zu beantragen. Auch sieht die Bewohnerparkgebührensatzung bei verminderter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen eine Ermäßigung auf 25 % vor, so dass sich die Gebühren in diesem Fall auf maximal 120 EUR im Jahr bzw. 60 EUR im Halbjahr und damit höchstens auf 0,33 EUR am Tag belaufen.

[138] Soweit der Ast. sich darauf beruft, von der Bewohnerparkgebühr sei eine große Anzahl von Personen betroffen (nach seinen Angaben deutlich mehr als 12.000), ist dieser Vortrag von vornherein nicht geeignet, die besondere Dringlichkeit einer einstweiligen Anordnung zu begründen. Denn eine Norm betrifft stets eine Vielzahl von Menschen, so dass dies kein Kriterium für das Vorliegen eines Anordnungsgrundes sein kann.

Anmerkung von Rechtsanwältin Margarete Frick*

I. Sachverhalt

Der Antragsteller wendet sich im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 47 VI VwGO gegen die Satzung der Stadt F. (nachfolgend Antragsgegnerin) über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren auf Grundlage der gemeindli-

chen Bewohnerparkgebührensatzung vom 14.12.2021 (nachfolgend Gebührensatzung). Bis zum Inkrafttreten der Gebührensatzung richteten sich die Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen nach der Gebührenordnung des Bundesverkehrsministeriums für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt). Diese sieht hierfür in Gebührennr. 265 (Anlage zu § 1) einen Gebührenrahmen von 10,20 EUR bis 30,70 EUR/Jahr vor. Die Antragsgegnerin erhob auf dieser Grundlage für Bewohnerparkausweise bis Inkrafttreten der Gebührensatzung eine jährliche Gebühr von 30 EUR. Mit der nunmehr erlassenen Gebührensatzung hat die Antragsgegnerin von der neu geschaffenen Satzungsermächtigung des § 6a Va S. 2 StVG iVm § 1 der Delegationsverordnung des Landes Baden-Württemberg zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO) vom 14.7.2021 Gebrauch gemacht, wodurch der bundesgesetzliche Gebührenrahmen insoweit keine Anwendung mehr fand. Die neue Gebührensatzung sieht grundsätzlich folgende Bewohnerparkgebühren vor: 240 EUR/Jahr für Fahrzeuge mit einer Länge von weniger als 4,21 m, 360 EUR/Jahr für Fahrzeuge mit einer Länge zwischen 4,21 m und 4,70 m und 480 EUR/Jahr für Fahrzeuge mit einer Länge von mehr als 4,70 m. Für Ausnahmefälle sind Ermäßigungen und Befreiungen anhand sozialer Kriterien vorgesehen. Der Antragsteller meint, die Gebührensatzung sei verfahrensfehlerhaft zustande gekommen und verfolge in erster Linie nicht mehr von der Ermächtigungsgrundlage gedeckte umwelt- und sozialpolitische Ziele.

II. Wesentlicher Inhalt der Entscheidung

Der VGH bejaht nach summarischer Prüfung die Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung. Sie sei formell und materiell rechtmäßig. Dass die Satzung in einer nichtöffentlichen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vorberaten wurde, verstoße nicht gegen § 39 V S. 2 Hs. 1 GemO.

Die Gebührensatzung sei weiterhin materiell rechtmäßig. §§ 1, 4 I ParkgebVO stehe im Einklang mit der gesetzlichen Ermächtigungsnorm des § 6a Va StVG. Die in § 1 II Nr. 1–4 ParkgebVO beispielhaft genannten Gesichtspunkte zur Gebührenstaffelung könnten unter die in § 6a Va S. 3 StVG angeführten Kriterien subsumiert werden.

Es sei unerheblich, dass die Landesregierung beim Erlass der Parkgebührenverordnung auch klimapolitische Erwägungen angestellt und eine Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor beabsichtigt habe, da es für die gerichtliche Überprüfung von gesetzlichen und untergesetzlichen Normen nur auf das Ergebnis des Rechtsetzungsverfahrens und nicht auf die die Rechtsnorm tragenden Motive desjenigen ankomme, der an ihrem Erlass mitwirke.

Ungeachtet dessen dürfe der Gebührengesetzgeber aber auch Lenkungsziele verfolgen. Ein zulässiger Lenkungszweck sei die Erreichung des staatlichen Klimaschutzziels des Art. 20 a GG und der Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels durch eine Reduktion des Kfz-Verkehrs und der Verringerung der hierdurch bedingten CO₂-Emissionen.

Die Gebührenbemessung nach § 4 I bis III der Gebührensatzung als auch die Ermäßigungstatbestände gem. § 5 der Gebührensatzung seien von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Für die Gebührenbemessung sei es allein maßgeblich, ob die nach dem geltenden Recht festgesetzten

* Die Verf. ist Rechtsanwältin in der Kanzlei Heilshorn Mock Edelbluth in Freiburg.

Gebühren in einem Missverhältnis zu dem mit ihr abgolgtenen Vorteil stehen. Das sei angesichts eines Vergleichs mit den monatlichen Mietkosten für einen Dauerstellplatz in einem der städtischen Parkhäuser sowie der Kosten für allgemeine Parkgebühren, von denen Inhaber eines Bewohnerparkausweises freigestellt sind, nicht der Fall. Die Staffelung nach Fahrzeuglänge verletze weder das Äquivalenzprinzip noch das Gebot der Belastungsgleichheit (Art. 3 I GG).

III. Bewertung

Bei Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung hatte der VGH zu entscheiden, ob eine Regelung in der Geschäftsordnung des Gemeinderates, nach der Sitzungen beschließender Ausschüsse „in der Regel“ nichtöffentlich sind soweit sie (nur) der Vorberatung der Beschlussfassung des Gemeinderats dienen, gegen § 39 V S. 2 GemO verstößt. Die Frage stellt sich, weil dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis mit der seit 1.12.2015 geltenden Neuregelung des § 39 V S. 2 GemO abgeschafft worden war und den Gemeinden ein Wahlrecht eingeräumt wurde, ob solche Sitzung öffentlich oder nichtöffentlich sein sollen. Anders als der Antragsteller sieht der VGH dieses Wahlrecht nicht als verletzt an, weil die Geschäftsordnung noch eine Einzelfallbetrachtung zuließe. Ob eine Regelung, nach der die Öffentlichkeit ohne Rücksicht auf den Einzelfall generell ausgeschlossen ist, zulässig wäre, musste der VGH dabei nicht entscheiden.

Hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit sind folgende Aspekte hervorzuheben:

1. Lenkungsziel Klimaschutz

Dass der Gebührengesetzgeber, wohl das Land Baden-Württemberg, auch Lenkungsziele verfolgen darf, leitet der VGH nachvollziehbar aus der einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG zu den bei der Erhebung und Bemessung aller nichtsteuerlichen Abgaben zu beachtenden Anforderungen ab, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG) ergeben. Danach sind verfassungslegitime Gebührenzwecke neben der Kostendeckung, dem Vorteilsausgleich und der Verfolgung sozialer Zwecke auch Lenkungsziele. Das BVerfG macht aber ausdrücklich klar, dass dies nicht zur Folge habe, „dass jeder dieser Zwecke beliebig zur sachlichen Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer Gebühr herangezogen werden kann“. Der Gebührenpflichtige müsse vielmehr hinreichend klar erkennen können, welche Zwecke mit der Gebührenbemessung verfolgt werden (Gebot der rechtsstaatlichen Normenklarheit) und zur demokratischen Legitimation obliege es gerade dem Gesetzgeber, als Kehrseite des weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums, in eigener Verantwortung die mit der jeweiligen Gebührenbemessung verfolgten Zwecke auch hinreichend erkennbar zu bestimmen (vgl. zum Ganzen BVerfG 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 ua, NVwZ 2003, 715 (717) Rn. 63 f.). Demnach dürfte die vom VGH angenommene Verhaltenslenkung zum Zwecke des Klima- und Gesundheitsschutzes, die mit der Parkgebühr (auch) angestrebt werde, nur dann zur sachlichen Rechtfertigung der Gebührenbemessung herangezogen werden, wenn sich diese im normierten Tatbestand wiederfände.

Mit dieser Vorgabe der rechtsstaatlichen Normklarheit setzt sich der VGH indes nicht klar auseinander. Dabei geht der VGH zum einen für die ParkgebVO ausdrücklich davon aus, dass klimapolitischen Erwägungen und die angestrebte Re-

duktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Satzung als bloße Motive des Gebührengesetzgebers nicht zu berücksichtigen seien (vgl. Rn. 84). Zum anderen sei jedoch die geregelte Gebührenstaffelung nach Fahrzeuglänge gerade durch den angestrebten Klimaschutz gerechtfertigt. Dort stellt der VGH nämlich fest, dass es ein legitimes klima- und gesundheitspolitisches Ziel des Gebührengesetzgebers sei den Schadstoffausstoß durch Verteuerung des Haltens großer Fahrzeuge zu verringern und dadurch Anreize zu setzen, kleinere Fahrzeuge zu nutzen, die weniger Fläche verbrauchen und das Klimaschon (vgl. Rn. 118).

Wenn der Klima- und Gesundheitsschutz aber ein legitimes die Gebührenbemessung rechtfertigendes Ziel des Gebührengesetzgebers ist, dann kann es nicht nur ein bloßes die Rechtsnorm tragendes Motiv sein, auf die es für die gerichtliche Überprüfung nicht ankommt. Der VGH lässt diesen Widerspruch, der sich auch an anderer Stelle des Beschlusses zeigt (vgl. Rn. 97), bislang unaufgelöst.

2. Klimaschutz: Leitsatz oder obiter dictum?

Der VGH betont zunächst, dass es für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle unerheblich ist, welche Beweggründe der Ordnungsgeber über die Maßgaben der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage hinaus zum Erlass der Verordnung veranlasst haben (vgl. Rn. 84). Im nächsten Abschnitt stellt er jedoch „ungeachtet dessen“ fest, dass der Gebührengesetzgeber Lenkungsziele verfolgen darf, solange diese nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden. Verkehrssteuernde Maßnahmen seien zur Erreichung des staatlichen Klimaschutzziels des Art. 20 a GG und zum Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels von besonderer Bedeutung. Diese Aussage, dass die Erreichung dieser Ziele ein zulässiger Lenkungsziel auch für die Bemessung der Bewohnerparkgebühr sein kann, lässt sich nur als *obiter dictum* verstehen. Der VGH misst ihr aber eine derart hohe Bedeutung zu, dass sie als zweiter Leitsatz der Entscheidung vorangestellt ist. Dass eine Aussage, die nach Auffassung des VGH nicht entscheidungserheblich ist, um die Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung zu beurteilen, Leitsatz wird, erscheint zumindest bemerkenswert. Leitsätze haben typischerweise die Funktion, die *tragenden* Gründe einer Entscheidung zusammenzufassen.

IV. Fazit

Es ist zu begrüßen, dass der VGH ausdrücklich feststellt, dass die Erreichung des staatlichen Klimaschutzziels des Art. 20 a GG als Lenkungsziel bei der Bemessung der Bewohnerparkgebühren nicht nur zulässig ist, sondern die Gebührenbemessung zumindest teilweise auch sachlich rechtfertigen kann. Angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben wäre es wünschenswert gewesen, dass sich der VGH klarer dazu positioniert, ob und wenn ja, auf welcher staatlichen Ebene – Bund, Land oder Gemeinde – der Klimaschutz als Lenkungsziel tatbestandlich verortet ist. Der VGH stellt zwar fest, dass § 6a Va S. 3 StVG die Kriterien für die Gebührenbemessung nicht abschließend regelt. Ob damit aber auch verhaltenslenkende Maßnahmen erfasst sein können, die wie vorliegend die Reduzierung des Kfz-Verkehrs und der CO₂-Emissionen zum Inhalt haben, bleibt offen. Diesen Punkt mag der VGH in der Hauptsacheentscheidung, die zwar mittlerweile ergangen ist und im Ergebnis den Eilbeschluss bestätigt, deren Gründe aber noch nicht vorliegen, klären.