

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Sonstiges Abgabenrecht

Sachgebietsergänzung:

Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen

Rechtsquelle/n:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, Art. 20a, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, Art. 80 Abs. 1,
Art. 84 Abs. 1
VwGO § 47 Abs. 5 Satz 2
StVG § 6a Abs. 5a
KSG §§ 1, 13 Abs. 1
ParkgebVO § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 1
BewParkgebS § 4 Abs. 1 bis 3, § 5 Abs. 1 bis 3
GebOSt Nr. 265 der Anlage zu § 1

Titelzeile:

Ungültigkeit der Bewohnerparkgebührensatzung der Stadt Freiburg im Breisgau

Leitsätze:

1. Bei den Gebühren für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel nach § 6a Abs. 5a Satz 1 StVG handelt es sich um Verwaltungsgebühren.
2. Soweit § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG die Landesregierungen ermächtigt, für die Festsetzung der Gebühren Gebührenordnungen zu erlassen, ermächtigt er zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 1 GG.
3. Wird die Ermächtigung nach § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG auf Gemeinden als örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörden weiter übertragen, können die Gemeinden die Gebührenordnungen nur als Rechtsverordnungen erlassen; soweit eine Delegationsverordnung stattdessen die Ausgestaltung als Satzung vorschreibt, ist sie ungültig.
4. § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG regelt die Kriterien und Zwecke, nach denen die Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen festgesetzt werden können, abschließend und beschränkt diese auf die Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs; klimapolitische Lenkungsziele und soziale Zwecke können daher zur Rechtfertigung der Gebührenhöhe nicht herangezogen werden.

Urteil des 9. Senats vom 13. Juni 2023 - BVerwG 9 CN 2.22

I. VGH Mannheim vom 13. Juli 2022
Az: 2 S 808/22



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 CN 2.22
2 S 808/22

Verkündet
am 13. Juni 2023

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2023:130623U9CN2.22.0

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 13. Juni 2023
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini und
Dr. Dieterich sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 13. Juli 2022 wird geändert. Die Satzung der Stadt Freiburg im Breisgau über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren (Bewohnerparkgebührensatzung) vom 14. Dezember 2021 wird für unwirksam erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Normenkontrollantrag richtet sich gegen die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren (Bewohnerparkgebührensatzung - BewParkgebS) vom 14. Dezember 2021.
- 2 Der Antragsteller wohnt in einem städtischen Quartier der Antragsgegnerin mit erheblichem Parkraumangel, das gemäß § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO als Bewoh-

nerparkgebiet ausgewiesen ist. Er ist Halter eines Kraftfahrzeugs, das er mangels eines privaten Stellplatzes regelmäßig auf parkraumbewirtschafteten öffentlichen Verkehrsflächen parkt. Bereits in der Vergangenheit war er deshalb Inhaber eines Bewohnerparkausweises, für dessen Ausstellung die Antragsgegnerin bisher nach Nr. 265 der Anlage zu § 1 Abs. 1 der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) vom 25. Januar 2011 (BGBl. I S. 98) eine jährliche Gebühr von 30 € erhoben hat.

- 3 Auf der Grundlage des durch Art. 2 Nr. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528) in das Straßenverkehrsgesetz eingefügten § 6a Abs. 5a StVG und des § 1 der Delegationsverordnung der baden-württembergischen Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO) vom 14. Juli 2021 (GBl. BW S. 605) erließ die Antragsgegnerin die Bewohnerparkgebührensatzung vom 14. Dezember 2021, die am 1. April 2022 in Kraft trat. Danach werden für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises für ein Jahr nunmehr je nach Fahrzeuglänge Gebühren in Höhe von 240 €, 360 € oder 480 € erhoben, die für bestimmte Personengruppen ermäßigt oder vollständig erlassen werden. Die betreffenden Regelungen lauten:

§ 4 Gebührenhöhe

(1) Für ein Jahr beträgt die Höhe der Gebühr für die Ausstellung 360 Euro.

(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 Euro.

(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 Euro.

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

...

§ 5 Gebührenermäßigung

(1) Für Personen, die Leistungen nach SGB II, SGB XII, Kriegsopferfürsorge (Bundesversorgungsgesetz) und AsylbLG sowie Personen, die Wohngeld erhalten, wird eine Gebühr in Höhe von 25 % der in § 4 Abs. 1 bis 4 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") gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO (Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis) wird eine Gebühr in Höhe von 25 % der in § 4 Abs. 1 bis 4 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") gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO (Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis) sind, wird die Gebühr für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises erlassen.

...

- 4 Am 1. April 2022 beantragte der Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, die Bewohnerparkgebührensatzung für unwirksam zu erklären. Sein gleichzeitig gestellter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO blieb ohne Erfolg (VGH Mannheim, Beschluss vom 24. Juni 2022 - 2 S 809/22 - juris).
- 5 Mit Urteil vom 13. Juli 2022 lehnte der Verwaltungsgerichtshof den Normenkontrollantrag ab. Die Bewohnerparkgebührensatzung sei formell und materiell rechtmäßig. § 6a Abs. 5a StVG und § 1 ParkgebVO, die die Antragsgegnerin zum Erlass einer Gebührenordnung ermächtigten, seien mit höherrangigem Recht vereinbar. Die Bewohnerparkgebührensatzung sei von dieser Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Sie sei auch hinsichtlich der Gebührenbemessung, der Gebührenermäßigungen und des Gebührenerlasses rechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere verstoße sie weder gegen das Äquivalenzprinzip noch gegen den Gleichheitssatz.

- 6 Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision führt der Antragsteller sinngemäß aus: Der Bewohnerparkgebührensatzung fehle die Rechtsgrundlage. § 1 Abs. 1 Satz 2 ParkgebVO sei unwirksam, soweit die Gemeinden danach die Gebührenordnung als Satzung auszugestalten hätten. Art. 80 Abs. 1 GG ermächtige auch im Falle der Subdelegation nur zum Erlass einer Rechtsverordnung. Auch § 1 Abs. 2 Satz 2 ParkgebVO sei unwirksam. Er sei mit § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG nicht vereinbar, weil danach bei der Gebührenbemessung neben den Kosten der Ausweisausstellung nur Bedeutung, wirtschaftlicher Wert und sonstiger Nutzen der Parkmöglichkeiten berücksichtigt werden dürften. Eine Berücksichtigung von Gesichtspunkten des Klimaschutzes sei hingegen nicht vorgesehen. Die Gebührenhöhe nach § 4 BewParkgebS verletze das Äquivalenzprinzip und lasse sich nicht durch den Verweis auf die Kosten anderer Parkmöglichkeiten rechtfertigen. Die Gebührenstaffelung nach der Fahrzeuglänge verstoße gegen das Gebot der Belastungsgleichheit. Die Grenzen zulässiger Pauschalierung seien überschritten. Die Ermäßigungen und der Gebührenerlass nach § 5 BewParkgebS seien durch die nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG berücksichtigungsfähigen Kriterien nicht gedeckt und mit dem Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts nicht vereinbar.
- 7 Der Antragsteller beantragt,
- das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 13. Juli 2022 aufzuheben und die Satzung der Stadt Freiburg im Breisgau über die Erhebung von Bewohnerparkgebühren vom 14. Dezember 2021 für unwirksam zu erklären.
- 8 Die Antragsgegnerin beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 9 Sie hält die Satzungsermächtigung nach § 1 Abs. 1 Satz 2 ParkgebVO für mit Art. 80 Abs. 1 GG und § 6a Abs. 5a StVG vereinbar. Im Übrigen verteidigt sie das angefochtene Urteil.

II

- 10 Die zulässige Revision ist begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Bewohnerparkgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 14. Dezember 2021 ist ungültig und deshalb unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären.
- 11 Zwar bejaht der Verwaltungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit von § 6a Abs. 5a StVG, der die Landesregierungen zum Erlass von Gebührenordnungen für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen ermächtigt, im Ergebnis zu Recht (1.). § 1 der landesrechtlichen Delegationsverordnung (ParkgebVO), der die Ermächtigung auf die unteren und örtlichen Straßenverkehrsbehörden weiter überträgt, steht aber mit Bundesrecht nicht im Einklang, soweit die als örtliche und untere Straßenverkehrsbehörden zuständigen Gemeinden die Gebührenordnungen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 ParkgebVO als Satzungen ausgestalten müssen (2.). Damit ist die Bewohnerparkgebührensatzung schon mangels Satzungsermächtigung ungültig; darüber hinaus verstoßen die Gebührenstaffelung nach § 4 BewParkgebS sowie die Gebührenermäßigungen und der Gebührenerlass nach § 5 BewParkgebS gegen Art. 3 Abs. 1 GG (3.). Das Bundesverwaltungsgericht kann nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden (4.).
- 12 1. Der Verwaltungsgerichtshof geht im Ergebnis ohne Verstoß gegen Bundesrecht von der Verfassungsmäßigkeit der bundesrechtlichen Ermächtigungsnorm (§ 6a Abs. 5a StVG) aus.
- 13 Dem Bund steht nach Art. 84 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Gesetzgebungskompetenz für § 6a Abs. 5a StVG zu, nach dessen Absatz 1 die nach Landesrecht zuständigen Behörden Gebühren für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel erheben können. Hierbei handelt es sich allerdings entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichtshofs schon nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut nicht um Straßenbenutzungs-, sondern um Verwaltungsgebühren, die nicht an die Benut-

zung der Straßenfläche zum Parken, sondern an die im Ausstellen des Bewohnerparkausweises liegende Amtshandlung anknüpfen. Dass die Gesetzesbegründung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur von einer "Gebühr für eine Flächennutzung" spricht (BT-Drs. 19/19132 S. 12), ist unbeachtlich, da es für die Auslegung auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers, nicht jedoch auf die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder ankommt (vgl. nur BVerfG, Kammerbeschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 - NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 63; BVerwG, Urteil vom 14. September 2022 - 9 C 24.21 - NVwZ 2023, 596 Rn. 45, jeweils m. w. N.). Die Erhebung von Verwaltungsgebühren als Teil des Verwaltungsverfahrens kann der Bundesgesetzgeber nach Art. 84 Abs. 1 GG regeln, wenn er wie hier auch über eine Gesetzgebungsbefugnis für das materielle Recht verfügt (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2014 - 3 CN 1.13 - BVerwGE 150, 129 Rn. 11 f.).

- 14 Dies vorangestellt, steht vorliegend hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von § 6a Abs. 5a StVG allein in Streit, ob der Gesetzgeber einen Gebührenhöchstsatz hätte festlegen müssen. Dies hat der Verwaltungsgerichtshof, wenngleich unter Zugrundelegung eines falschen Prüfungsmaßstabs (a), im Ergebnis zu Recht verneint (b).
- 15 a) Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung der der streitgegenständlichen Satzung zugrundeliegenden Ermächtigungsnorm ist entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht der allgemeine, aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folgende Vorbehalt des Gesetzes, sondern Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Danach müssen in dem Gesetz, durch das nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt werden.
- 16 Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG konkretisiert als bereichsspezifische Ausprägung des Rechtsstaats-, des Gewaltenteilungs- und des Demokratieprinzips die Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes für gesetzliche Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Exekutive (BVerfG, Urteil vom 19. Septem-

ber 2018 - 2 BvF 1, 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 199). Er geht daher dem allgemeinen Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes als spezielle Regelung vor (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1, 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 200).

- 17 Die Vorschrift des § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG, wonach (u. a.) die Landesregierungen ermächtigt werden, für die Festsetzung der Gebühren Gebührenordnungen zu erlassen, stellt eine Verordnungsermächtigung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG dar. Damit räumt der Bundesgesetzgeber den benannten Organen der Exekutive das Recht zur Schaffung von untergesetzlichem Recht ein. Auch wenn mit dem Begriff der "Gebührenordnung" eine bestimmte Rechtsform nicht ausdrücklich benannt wird, kann es sich der Sache nach insoweit nur um eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen handeln. Denn die Landesregierungen können Rechtsnormen nur in dieser Form erlassen. Im Übrigen ist die Bezeichnung "Gebührenordnung" gerade auch für Rechtsverordnungen gebräuchlich, die Gebührenregelungen treffen. Dies zeigt die auf § 6a Abs. 2 Satz 1 StVG beruhende Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr.
- 18 b) Soweit nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen, soll bereits auf Grund der Ermächtigung vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass sich die Normunterworfenen mit ihrem Verhalten darauf einstellen können (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1, 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 201 f. m. w. N.). Das im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab; von Bedeutung sind dabei insbesondere die Komplexität und Veränderlichkeit der Lebenssachverhalte und tatsächlichen Verhältnisse sowie die Intensität und Grundrechtsrelevanz der Maßnahme (vgl. im Einzelnen etwa BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 - 2 BvF 2/01 - BVerfGE 113, 167 <269> und Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1, 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 204 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - NVwZ 2023, 1000 Rn. 37).
- 19 Diesen Anforderungen genügt § 6a Abs. 5a StVG auch ohne Festlegung eines Gebührenhöchstsatzes. Bei der Gebührenbemessung dürfen nach § 6a Abs. 5a

Satz 3 StVG neben dem Personal- und Sachaufwand für das Ausstellen der Parkausweise auch die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der den Bewohnern hierdurch eröffneten Parkmöglichkeiten berücksichtigt werden. Zweck der Gebührenerhebung ist damit neben der Kostendeckung der Ausgleich der mit den Parkausweisen verbundenen Vorteile. Einer darüber hinausgehenden Bestimmung des Ausmaßes der Gebührenerhebung durch die Festlegung eines Gebührenhöchstsatzes bedurfte es nach der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts nicht. Grund für die Verordnungsermächtigung zugunsten der Landesregierung und die Möglichkeit ihrer Weiterübertragung war, dass es den Landesregierungen und Kommunen ermöglicht werden sollte, die Gebühren nach den örtlichen Verhältnissen festzusetzen (BT-Drs. 19/19132 S. 12). Angesichts deren Uneinheitlichkeit wäre es für den Bundesgesetzgeber nur schwer möglich, einen angemessenen Gebührenhöchstsatz für das gesamte Bundesgebiet festzulegen. Es ist deshalb sachgerecht, die Bestimmung einer solchen Gebührenobergrenze, wie in § 6a Abs. 5a Satz 4 StVG geschehen, dem Verordnungsgeber zu überlassen. Dies gefährdet auch nicht die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität der Gebührenhöhe, da die betroffenen Bewohner die Möglichkeit haben, sich über die örtlichen Verhältnisse, wie die Mieten für private Stellplätze oder die üblichen Gebühren für das Parken auf öffentlichen Straßen und Plätzen, zu informieren. Die zulässige Gebührenhöhe wird zudem durch das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt (s. dazu näher unter 3.).

20 2. Die landesrechtliche Delegationsverordnung in § 1 ParkgebVO entspricht, soweit es vorliegend darauf ankommt, hingegen nur teilweise § 6a Abs. 5a StVG.

21 § 1 ParkgebVO lautet:

§ 1 Bewohnerparkausweise

(1) Die Ermächtigung nach § 6a Absatz 5a Satz 2 des Straßenverkehrsgesetzes zum Erlass von Gebührenordnungen für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel wird auf die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden übertragen. Die Gebührenordnungen sind als Rechtsverordnungen, bei Zuständigkeit der Gemeinden als örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörden als Satzungen auszugestalten.

(2) In den Gebührenordnungen können 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 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 gemäß § 46 Absatz 1 Nummer 11 der Straßenverkehrs-Ordnung.

- 22 a) Die Übertragung der Regelungsbefugnis auf die örtlichen und unteren Straßenbehörden durch § 1 Abs. 1 Satz 1 ParkgebVO steht grundsätzlich mit § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG im Einklang (aa). Jedoch ist § 1 Abs. 1 Satz 2 ParkgebVO insoweit unwirksam, als danach Gemeinden Gebührenordnungen für das Ausstellen von Parkausweisen als Satzungen erlassen (bb). Dies lässt allerdings die Wirksamkeit von § 1 ParkgebVO im Übrigen unberührt (cc).
- 23 aa) Gemäß § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG kann die Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen für das Ausstellen von Parkausweisen durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden. Von dieser Möglichkeit macht § 1 Abs. 1 Satz 1 ParkgebVO Gebrauch. Dabei ist es unerheblich, ob es sich bei den örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden um staatliche Behörden oder um Gemeinden handelt. Denn § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG schränkt in Übereinstimmung mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1, 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 207 zu Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG) den Kreis derer, auf die die Ermächtigung übertragen werden darf, nicht weiter ein. Sie kann daher insbesondere auf Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts übertragen werden, die wie die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden auch als Gemeinden der ermächtigten Landesregierung nachgeordnet sind (vgl. nur Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 65; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Januar 2023, Art. 80 Rn. 83).

- 24 bb) Nicht von § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG gedeckt ist hingegen, dass die Gebührenordnungen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 ParkgebVO bei Zuständigkeit der Gemeinden als Satzungen auszugestalten sind.
- 25 (1) Dies folgt schon aus dem Wortlaut von § 6a Abs. 5a StVG. Nach dessen Satz 2 werden die Landesregierungen ermächtigt, für die Festsetzung der Gebühren für das Ausstellen von Parkausweisen Gebührenordnungen zu erlassen, nach Satz 5 kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei den genannten Gebührenordnungen um Rechtsverordnungen. Nach § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG weiter übertragen werden kann "die Ermächtigung", also die den Landesregierungen erteilte Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. Diese kann nur "weiter übertragen" werden, nicht aber bei der Übertragung in eine Ermächtigung zum Erlass einer Satzung umgewandelt werden.
- 26 (2) Einem solchen Normverständnis steht auch der Sinn und Zweck nicht entgegen, den die Gesetzesbegründung § 6a Abs. 5a StVG beimisst. Danach soll die Regelung es den Landesregierungen und den Stellen, an die sie die Ermächtigung weiter übertragen, und insbesondere den Kommunen ermöglichen, die Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen eigenständig und den örtlichen Verhältnissen entsprechend zu regeln (BT-Drs. 19/19132 S. 12 f.). Diesem Gesetzeszweck wird § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG ohne Weiteres auch dann gerecht, wenn die Gemeinden von der Ermächtigung nicht durch Satzung, sondern nur durch Rechtsverordnung Gebrauch machen können. Auch im Übrigen enthalten die Gesetzesmaterialien keinen Anhaltspunkt dafür, dass im Fall einer Weiterübertragung der Verordnungsermächtigung auf die Gemeinden ein Erlass der Gebührenordnung als Satzung ermöglicht werden sollte. Die Gesetzesbegründung führt lediglich aus, die Landesregierungen könnten die Ermächtigung nach § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG unter anderem auf die Kommunen weiterübertragen, die dann ihrerseits eigene Gebührenordnungen erlassen könnten (BT-Drs. 19/19132 S. 12). An keiner Stelle ist davon die Rede, dass dies in Form kommunaler Satzungen erfolgen könne.

- 27 (3) Das vorstehende Ergebnis entspricht auch Art. 80 Abs. 1 GG und der verfassungsrechtlichen Unterscheidung von Rechtsverordnungen und Satzungen als verschiedenen Formen untergesetzlicher Rechtssetzung.
- 28 Die durch Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG ermöglichte Weiterübertragung liegt nur vor, wenn die Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung übertragen wird (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1, 2/15 - BVerfGE 150, 1 Rn. 206 f.). Anhaltspunkte dafür, dass der Landesgesetzgeber bei einer Weiterübertragung einer Verordnungsermächtigung auf Gemeinden die Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung eigenmächtig durch eine Ermächtigung zum Erlass einer Satzung ersetzen dürfte, sind Art. 80 Abs. 1 GG nicht zu entnehmen. Die einzige Ausnahme für einen solchen "Rechtsformwechsel" enthält Art. 80 Abs. 4 GG: Wenn durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt sind, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder auch zu einer Regelung durch Gesetz befugt.
- 29 Dies trägt der strikten Unterscheidung des Grundgesetzes zwischen Rechtsverordnungen und Satzungen als verschiedenen Formen untergesetzlicher Rechtssetzung Rechnung. Rechtsverordnungen dürfen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 4 GG nur erlassen werden, wenn der parlamentarische Gesetzgeber die Exekutive dazu durch Gesetz ermächtigt und ihr dadurch seine eigene Gesetzgebungsbefugnis partiell übertragen hat (Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn. 38). Es handelt sich daher beim Erlass von Rechtsverordnungen um heteronome, vom Gesetzgeber abgeleitete staatliche Rechtssetzung, die nur kraft der Ermächtigung und innerhalb von deren gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmten Grenzen erfolgen darf. Im Falle der Weiterübertragung der Verordnungsermächtigung muss sich die auf ihrer Grundlage erlassene Verordnung im Rahmen der Ermächtigung halten, die ihr durch die nach Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG subdelegierende Verordnung erteilt worden ist, wobei Letztere ihrerseits den gesetzlichen Ermächtigungsrahmen wahren muss (BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 - 1 BvR 587/17 - BVerfGE 151, 173 Rn. 23).

- 30 Satzungen sind demgegenüber Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat ein-
geordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr ge-
setzlich verliehenen Autonomie erlassen werden (BVerfG, Beschluss vom 9. Mai
1972 - 1 BvR 518/62 und 1 BvR 308/64 - BVerfGE 33, 125 <156>). Für die Ge-
meinden folgt das Recht, Satzungen zu erlassen, dabei aus Art. 28 Abs. 2
Satz 1 GG, der ihnen das Recht gewährleistet, die Angelegenheiten der örtlichen
Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Als
Ausdruck der gemeindlichen Selbstverwaltung sind Satzungen autonomes
Recht der Gemeinde (Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staats-
rechts, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn. 37). Die Gemeinden dürfen ihre eigenen Angele-
genheiten im Rahmen der Gesetze frei bestimmen und nach ihrem Dafürhalten
gestalten (Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 10 Rn. 278). Sie müssen
sich dabei zwar im Rahmen der Gesetze halten und unterliegen dem Vorbehalt
des Gesetzes insofern, als der Gesetzgeber – vor allem mit Blick auf mögliche
Grundrechtseingriffe – auch der Satzungsgewalt von Selbstverwaltungsorganen
sachangemessene Grenzen setzen muss. Die Anforderungen, die Art. 80 Abs. 1
Satz 2 GG an die Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß von Verord-
nungsermächtigungen stellt, gelten aber für kommunale Satzungen nicht
(BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 - BVerfGE 97, 332
<343>). Auch das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG findet keine Anwen-
dung (BVerwG, Urteil vom 28. Juni 1974 - 7 C 22.73 - BVerwGE 45, 277 <278>).
- 31 Die unterschiedlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an Rechtsverord-
nungen und Satzungen stellt, schließen es aus, dass bei der Weiterübertragung
einer Verordnungsermächtigung auf Gemeinden an die Stelle einer subdelegier-
ten Rechtsverordnung eine gemeindliche Satzung tritt. Der Erlass einer Satzung
würde in solchen Fällen wegen der Unanwendbarkeit des Zitiergebots des
Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG das Risiko erhöhen, dass die Grenzen, die sich nach
Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG aus der Ermächtigungsgrundlage für Inhalt, Zweck und
Ausmaß der exekutiven Normsetzung ergeben, nicht beachtet und die gerichtli-
che Kontrolle ihrer Einhaltung sowie die Effektivität des Rechtsschutzes beein-
trächtigt werden. Das Zitiergebot ist keine bloße Formsache. Es hat vielmehr
rechtsschützende Funktion und zwingt den Ordnungsgeber festzulegen, von
welcher Verordnungsermächtigung er Gebrauch macht. Dies macht zugleich
den Ermächtigungsrahmen transparent und fördert so die interne und externe

Überprüfung, ob sich die Verordnung im Rahmen der erteilten Ermächtigung hält: Der Ordnungsgeber wird angehalten, sich selbst der Reichweite seiner Rechtssetzungsbefugnis zu vergewissern, und der Öffentlichkeit, den Ordnungsadressaten sowie den Gerichten die Prüfung erleichtert, ob die getroffenen Regelungen den gesetzlichen Ermächtigungsrahmen wahren (BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 - 1 BvR 587/17 - BVerfGE 151, 173 Rn. 22). Diese Funktionen des Zitiergebots sind nicht gewährleistet, wenn statt einer Rechtsverordnung eine Satzung erlassen werden könnte, die ihre Rechtsgrundlagen nicht zu nennen braucht.

- 32 (4) Eine andere Auffassung ist auch nicht durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geboten. Die Erhebung von Gebühren für das Ausstellen von Parkausweisen ist keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und unterliegt daher nicht der Satzungsautonomie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Vielmehr gehören die Aufgaben der unteren und örtlichen Straßenverkehrsbehörden seit jeher zu den staatlichen Aufgaben (BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 <335 f.> m. w. N.). Aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 Alt. 2 des baden-württembergischen Landesgebührengesetzes (LGebG), demzufolge die Gemeinden Gebührenregelungen durch Satzung treffen, folgt schon auf Grund des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) keine Kompetenz zum Satzungserlass.
- 33 cc) Ist damit § 1 Abs. 1 Satz 2 ParkgebVO von § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG nicht gedeckt und deshalb ungültig, so lässt dies die Wirksamkeit von § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 1 ParkgebVO im Übrigen unberührt.
- 34 Die insoweit verbleibende Restregelung ist mit höherrangigem Recht vereinbar und stellt auch ohne § 1 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 ParkgebVO eine sinnvolle Regelung dar, denn von der verbleibenden Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen kann von den Gemeinden auch durch Rechtsverordnung Gebrauch gemacht werden. Schließlich ist mit Sicherheit anzunehmen, dass der Ordnungsgeber § 1 ParkgebVO auch ohne die problematische Satzungsermächtigung erlassen hätte. Denn der Landesregierung ging es nach der Ordnungsbegründung vor allem darum, den örtlichen und unteren Straßenverkehrsbe-

hörden einen größeren Handlungsspielraum zur eigenständigen, an den örtlichen Verhältnissen orientierten Festsetzung der Gebühren (Begründung der Parkgebührenverordnung S. 3 und 6 f.) zu eröffnen. Die vorgesehene Verpflichtung der Gemeinden zur Ausgestaltung der Gebührenordnungen gerade als Satzungen beruhte auf der unzutreffenden Vorstellung, die Gemeinden hätten auch die Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 5a Satz 2 und 5 StVG gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 Alt. 2 LGebG als Satzung zu erlassen (Begründung zur ParkgebVO S. 4 und 13).

- 35 b) Im Ergebnis zutreffend nimmt der Verwaltungsgerichtshof an, dass auch § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist, soweit er die Gebührenzwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs verfolgt, und dass die Ermächtigung zur Staffelung der Gebühren nach der Größe des Fahrzeugs gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 ParkgebVO hiervon gedeckt ist (aa). Mit § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG und Art. 80 Abs. 1 GG unvereinbar ist hingegen die Annahme der Vorinstanz, § 1 Abs. 2 ParkgebVO ermögliche die Verfolgung darüber hinausgehender Gebührenzwecke (bb).
- 36 aa) Soweit gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO 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 können, entspricht dies den Vorgaben von § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG und dessen Zweck, mit der Gebührenbemessung über die Kostendeckung hinaus einem Vorteilsausgleich Rechnung zu tragen.
- 37 Jedenfalls im Ergebnis mit Bundesrecht im Einklang geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, dass auch § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 ParkgebVO, wonach insbesondere nach der Größe des Fahrzeugs gestaffelte Gebühren festgelegt werden können, hiervon gedeckt ist. Die Größe der parkenden Fahrzeuge ist Ausdruck der Bedeutung, die die durch den Parkausweis eröffneten Parkmöglichkeiten für den jeweiligen Bewohner haben. Da es sich – wie dargelegt – bei der Gebühr für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises nicht um eine Flächennutzungsgebühr handelt, lässt sich dies zwar nicht ohne Weiteres damit begründen, dass der wirtschaftliche Wert der Parkmöglichkeit mit der Größe der zum Parken in

Anspruch genommenen Fläche steigt. Es ergibt sich aber daraus, dass ein Fahrzeug umso mehr Parkraum benötigt, je größer es ist, und dass es deshalb umso schwieriger ist, einen geeigneten Parkplatz zu finden. Je größer das Fahrzeug ist, desto wichtiger wird daher eine Parkmöglichkeit in einem Gebiet, in dem nur dessen Bewohner um den begrenzten Parkraum konkurrieren.

- 38 Ob auch die weiteren in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 bis 4 ParkgebVO genannten Kriterien von § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG gedeckt sind, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, da die streitige Bewohnerparkgebührensatzung keine Gebührenstaffelung hiernach vorgenommen hat. Zudem ließe eine etwaige Unwirksamkeit dieser Bemessungskriterien die Gültigkeit von § 1 ParkgebVO im Übrigen unberührt, da die verbleibenden Regelungen ein sinnvolles, anwendbares Regelwerk darstellen und der Ordnungsgeber dieses Regelwerk ohne den ungültigen Teil erlassen hätte und auch hätte erlassen können (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 - 2 C 50.11 - BVerwGE 149, 244 Rn. 11 m. w. N.). Die Weiterübertragung der Ermächtigung zum Erlass einer Gebührenordnung auf die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden stellt gemeinsam mit den Bestimmungen zu den zulässigen Bemessungskriterien und zur Gebührenstaffelung in § 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 1 ParkgebVO auch ohne die nur beispielhaft genannten weiteren Staffelungskriterien eine sinnvoll anwendbare Regelung dar, die, wie ausgeführt, mit höherrangigem Recht im Einklang steht. Es ist daher mit Sicherheit anzunehmen, dass der Ordnungsgeber diese Regelungen auch ohne die in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 bis 4 ParkgebVO ausdrücklich nur beispielhaft genannten Kriterien (vgl. Begründung der Parkgebührenverordnung S. 12 f.) für eine Gebührenstaffelung erlassen hätte.
- 39 bb) Die Parkgebührenverordnung ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden nicht, der Festsetzung der Gebühren über die genannten Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs hinaus weitere Kriterien wie beispielsweise den Klimaschutz oder soziale Gesichtspunkte zugrunde zu legen. Schon § 1 Abs. 2 ParkgebVO lässt dies nicht zu (1). Die gegenteilige Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs ist für das Bundesverwaltungsgericht nicht bindend, zumal sie § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG und damit auch Art. 80 Abs. 1 GG widerspricht (2). Die Parkgebührenverordnung ist demnach (nur) in der vorgenannten Auslegung mit höherrangigem Recht vereinbar.

- 40 (1) Mit § 1 Abs. 2 Satz 1 ParkgebVO werden ausschließlich die Gebührenzwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs verfolgt.
- 41 Dies entspricht dem Wortlaut der Vorschrift, der keine anderweitigen Anhaltspunkte enthält, sowie dessen Sinn und Zweck. Die Bemessungskriterien und Gebührenzwecke sollten übereinstimmend mit der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 6a Abs. 5a StVG geregelt werden (Begründung zur Parkgebührenverordnung S. 1), die ebenfalls allein die Berücksichtigung der vorgenannten Gebührenzwecke ermöglicht (hierzu nachfolgend unter (2)). Soweit in der Verordnungsbegründung von positiven Auswirkungen auf den Klima- und Umweltschutz die Rede ist, bezieht sich dies auf § 2 Abs. 2 ParkgebVO, der eine andere Verordnungsermächtigung bezüglich des Parkens auf öffentlichen Wegen und Plätzen betrifft. Bei dieser soll mit der Möglichkeit der Ermäßigung oder Befreiung von Parkgebühren für Elektro- oder Carsharing-Fahrzeuge die Attraktivität der Nutzung solcher Fahrzeuge gesteigert werden. Zu den Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen führt die Verordnungsbegründung hingegen nichts Vergleichbares aus. Angesprochen werden allenfalls mittelbar mögliche positive Auswirkungen höherer Gebühren auf das Klima. Soweit nach dem Begleitschreiben des baden-württembergischen Ministeriums für Verkehr zur Delegationsverordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren vom 6. Juli 2021 durch eine Gebührenstaffelung nach der Fahrzeuggröße indirekte preisliche Anreize für klimaschonendere Fahrzeuge gesetzt werden können und das Bewohnerparken bei entsprechender Umsetzung wesentlich zur Erfüllung der kommunalen Klimaschutz- und Verkehrsziele beitragen kann, gilt Ähnliches. Hier werden lediglich mögliche positive Folgewirkungen für den Klimaschutz beschrieben; es geht aber nicht um primäre Gebührenzwecke.
- 42 An dieser eigenständigen Bewertung der Regelungsabsicht des Verordnungsgewalters ist das Bundesverwaltungsgericht nicht durch die Feststellung des Verwaltungsgerichtshofs gehindert, die Landesregierung habe nach der Verordnungsbegründung beim Erlass der Parkgebührenverordnung auch klimapolitische Erwägungen angestellt und eine Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor

tor beabsichtigt. Denn bei den sich aus der Verordnungsbegründung ergebenden Erwägungen und Absichten des Verordnungsgebers handelt es sich um generelle, der allgemeinen Auslegung einer Rechtsnorm dienende Tatsachen, die für die Entscheidung erheblich sind, ob die vom Revisionsgericht anzuwendende untergesetzliche Norm sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung hält. Solche Tatsachen werden von der Bindung an die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Urteil nach § 137 Abs. 2 VwGO nicht erfasst und dürfen vom Revisionsgericht im Zweifel selbst aufgeklärt werden (BVerwG, Urteile vom 20. März 2012 - 5 C 5.11 - BVerwGE 142, 145 Rn. 25 und vom 15. Oktober 2014 - 9 C 8.13 - BVerwGE 150, 225 Rn. 33; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 137 Rn. 44).

- 43 Sollten der Weiterübertragung der Verordnungsermächtigung als Motiv auch klimapolitische Beweggründe zugrunde gelegen haben, wäre das im Übrigen un-
schädlich. Denn bei der richterlichen Kontrolle von untergesetzlichen Normen
kommt es auf deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, nicht aber auf die
Motive dessen an, der an ihrem Erlass mitwirkt (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom
3. Mai 1995 - 1 B 222.93 - Buchholz 451.45 § 113 HwO Nr. 2 S. 1 f. und vom
19. August 2013 - 9 BN 1.13 - Buchholz 401.68 Vergnügungssteuer Nr. 56 Rn. 3).
- 44 (2) Insoweit ermöglicht § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG allein, bei der Festsetzung der
Gebühren neben den Verwaltungskosten den mit der Ausstellung des Bewoh-
nerparkausweises vermittelten Vorteil zu berücksichtigen (a). Die Verfolgung
weiterer Gebührenzwecke ist danach entgegen der Ansicht des Verwaltungsge-
richtshofs ausgeschlossen und auch nicht im Hinblick auf das Klimaschutzgebot
oder das Sozialstaatsprinzip geboten (b).
- 45 (a) § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG regelt die bei der Gebührenbemessung zu berück-
sichtigenden Kriterien abschließend.
- 46 (aa) Dafür spricht bereits der Gesetzeswortlaut. Soweit danach in den Gebüh-
renordnungen "auch" die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige
Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt
werden können, knüpft der Gesetzgeber an den (selbstverständlichen) Gebüh-

renzweck der Kostendeckung an, neben den nunmehr auch der Vorteilsausgleich tritt (vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 5a StVG, WD 7 - 3000 - 034/21 S. 5 und Berücksichtigungsfähige Aspekte bei der Festlegung von Bewohnerparkgebühren, WD 7 - 3000 - 014/22 S. 9). Anhaltspunkte dafür, dass damit die zulässigen Bemessungskriterien und Gebührenzwecke nur beispielhaft geregelt und etwa auch Zwecke der Verhaltenslenkung oder soziale Zwecke als Gebührenzwecke zugelassen werden sollten, sind nicht ersichtlich; hierfür hätte die für beispielhafte Aufzählungen typische Formulierung "insbesondere" nahegelegen. § 6a Abs. 5a StVG sollte erstmals die Möglichkeit eröffnen, bei der Gebührenbemessung neben dem Verwaltungsaufwand für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen auch die Bedeutung, den wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der durch die Parkausweise eröffneten Parkmöglichkeiten zu berücksichtigen (vgl. BT-Drs. 19/19132 S. 13). Es spricht daher nichts dafür, dass der Gebührenerhebung weitere Gesichtspunkte, wie etwa Klimaschutzpolitische oder soziale Belange, zugrunde gelegt werden dürften (vgl. zur bisherigen Nichtberücksichtigung von Klimaschutzbelangen im materiellen Straßenverkehrsrecht Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrs, Texte des Umweltbundesamtes 66/2023).

- 47 Solche Anhaltspunkte ergeben sich auch nicht daraus, dass Mitglieder des Verkehrsausschusses die Auffassung vertreten haben, § 6a Abs. 5a StVG ermögliche Regelungen, die der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Anwohner Rechnung trügen, etwa wenn sie den öffentlichen Straßenraum für das Abstellen mehrerer PKW nutzten (BT-Drs. 19/19132 S. 10). Abgesehen davon, dass diese Äußerungen in der Gesetzesbegründung selbst (BT-Drs. 19/19132 S. 11 ff.) keinen Niederschlag gefunden haben, ist, wie bereits dargelegt, die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung einer Gesetzesbestimmung für deren Auslegung ohnehin nicht entscheidend.
- 48 (bb) Dieser Auslegung steht nicht entgegen, dass als sachliche Gründe für die Gebührenbemessung neben den Zwecken der Kostendeckung und des Vorteils-

ausgleichs grundsätzlich auch verhaltenslenkende sowie soziale Zwecke anerkannt sind (stRspr, vgl. nur BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <18> und BVerwG, Urteil vom 29. April 2021 - 9 C 1.20 - BVerwGE 172, 292 Rn. 16). Diese können nicht beliebig, sondern nur dann zur Rechtfertigung der konkreten Gebührenbemessung herangezogen werden, wenn sie nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <19 f.>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 50; BVerwG, Urteile vom 29. März 2019 - 9 C 4.18 - BVerwGE 165, 138 Rn. 21 f. und vom 29. April 2021 - 9 C 1.20 - BVerwGE 172, 292 Rn. 20). Der Gesetzgeber hat dabei auch den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten. Der Gebührenpflichtige muss erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenbemessung verfolgt. Wählt dieser – wie vorliegend – einen im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe auch noch weitere, ungenannte Gebührentzwecke verfolgt. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <20>).

- 49 (b) Ein anderes Verständnis von § 6a Abs. 5a StVG ist weder im Hinblick auf das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG oder den Schutz der Grundrechte vor den Gefahren des Klimawandels noch durch das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG geboten.
- 50 (aa) Das in Art. 20a GG enthaltene Klimaschutzgebot zielt im Kern auf die Einhaltung einer Temperaturschwelle, die derzeit in verfassungsrechtlich zulässiger Weise nach § 1 Satz 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur begrenzt (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 und 78, 96, 288/20 - BVerfGE 157, 30, Rn. 198 und 208). Die Erhebung von Gebühren mit dem Lenkungsziel, im Interesse des Klimaschutzes den Kraftfahrzeugverkehr und die damit einhergehenden Treibhausgasemissionen zu reduzieren, kann zwar grundsätzlich verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (vgl. zum Klimaschutz als verfassungsrechtlich legitimer Zweck BVerfG, Beschlüsse vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 und 78, 96, 288/20 -

BVerfGE 157, 30, Rn. 185 und vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 - NVwZ 2022, 861 Rn. 98 ff., 103 ff.). Der Klimaschutz erfolgt allerdings nach Art. 20a GG in erster Linie durch den Gesetzgeber und nur nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt. Ein Ordnungsgeber, der eine Gebührenordnung erlässt, ist daher auch hinsichtlich des Klimaschutzes an die Vorgaben der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gebunden, die nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung regelt. Da § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG als Gebührenzwecke nur die Kostendeckung und den Vorteilsausgleich zulässt, kann der Ordnungsgeber die Gebührenbemessung nicht nach Art. 20a GG mit klimapolitischen Lenkungszielen rechtfertigen.

51 (bb) Etwas anderes folgt auch nicht aus § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG. Danach haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen, wobei es Zweck des Bundes-Klimaschutzgesetzes nach § 1 Abs. 1 Satz 1 KSG ist, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Dieses Berücksichtigungsgebot begründet selbst keine neuen Handlungs- oder Entscheidungsspielräume, sondern setzt das Bestehen derartiger Spielräume auf Grund anderer gesetzlicher Regelungen voraus (BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 - 9 A 7.21 - BVerwGE 175, 312 Rn. 62). Einen solchen Spielraum, der es ermöglichen würde, die Zwecke des Bundes-Klimaschutzgesetzes bei der Gebührenfestsetzung zu berücksichtigen, eröffnet § 6a Abs. 5a StVG angesichts der Beschränkung der Gebührenzwecke auf die Kostendeckung und den Vorteilsausgleich dem Ordnungsgeber aber gerade nicht.

52 (cc) Schließlich enthält auch das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip kein zwingendes Gebot, die in § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG auf die Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs beschränkten Gebührenzwecke um soziale Zwecke zu erweitern. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Dem Gesetzgeber kommt dabei allerdings ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE, Beschluss vom 13. Januar 1982 - 1 BvR 848, 1074/77 u. a. - BVerfGE 59, 231 <263>). Zwingend ist ledig-

lich, dass der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft und auch dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu dem Betrag nicht entziehen darf, der dem Existenzminimum entspricht (BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1990 - 1 BvL 20, 26/84 und 4/86 - BVerfGE 82, 60 <80, 85>). Dies zugrunde gelegt, gebietet es das Sozialstaatsprinzip nicht, dass § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG auch soziale Gebührenzwecke vorsieht.

- 53 3. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht, soweit es von der Wirksamkeit der Bewohnerparkgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 14. Dezember 2021 ausgeht. Denn nach dem Vorstehenden ist die Satzung bereits deshalb ungültig, weil es ihr an der erforderlichen Rechtsgrundlage fehlt. Sie hätte nicht in Form einer Satzung ergehen dürfen.
- 54 Im Übrigen hat der Verwaltungsgerichtshof zwar die Höhe der Gebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS zu Recht nicht beanstandet (a); es verletzt aber Bundesrecht, dass er die Gebührenstaffelung nach § 4 Abs. 1 bis 3 BewParkgebS (b) und die Ermäßigungs- und Erlassregelungen nach § 5 Abs. 1 bis 3 BewParkgebS als wirksam angesehen hat (c).
- 55 a) Die Höhe der Gebühr, die nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS für ein Jahr 360 € beträgt, steht mit Bundesrecht im Einklang.
- 56 Der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber und dem zum Erlass von Gebührenordnungen ermächtigten Verordnungsgeber bei der Gebührenbemessung zukommt, ist überschritten, wenn die Gebührenregelung gegen das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verstößt. Das Äquivalenzprinzip ist verletzt, wenn die Gebührenregelung in einem groben Missverhältnis zu den mit ihr verfolgten Gebührenzwecken steht (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfG 108, 1 <19>; Beschluss vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 51). Darüber hinaus dürfen Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217 <227>; BVerwG, Urteil vom 29. April 2021 - 9 C 1.20 - BVerwGE 172, 292 Rn. 30 m. w. N.). Dies gilt

auch dann, wenn neben dem Zweck der Kostendeckung weitere Gebührenzwecke verfolgt werden, insbesondere zum Zweck des Vorteilsausgleichs der wirtschaftliche Wert der gebührenpflichtigen Amtshandlung in Rechnung gestellt wird. Auch in solchen Fällen dürfen sich die Gebühren hinsichtlich ihrer Höhe nicht vollständig von den Kosten des Verwaltungsaufwands lösen (BVerwG, Urteile vom 30. April 2003 - 6 C 4.02 - BVerwGE 118, 123 <127> und vom 29. April 2021 - 9 C 1.20 - BVerwGE 172, 292 Rn. 30). Erforderlich ist eine wertende Beurteilung des Verhältnisses zwischen den Kosten des Verwaltungsaufwands und der Gebührenhöhe im jeweiligen Einzelfall. Dabei ist die vom Äquivalenzprinzip gezogene Obergrenze jedenfalls dann überschritten, wenn die Kosten der öffentlichen Leistung ohne jegliche Auswirkungen auf die Höhe der Gebühren bleiben (BVerwG, Urteil vom 30. April 2003 - 6 C 4.02 - BVerwGE 118, 123 <126 f.>).

57 Dies zugrunde gelegt, verstößt die jährliche Gebühr von 360 € nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Weder steht sie in einem groben Missverhältnis zu den Gebührenzwecken (aa) noch ist sie völlig unabhängig von den gebührenpflichtigen Kosten festgesetzt worden (bb).

58 aa) Die Gebührenhöhe nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS steht in keinem groben Missverhältnis zum Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs.

59 Kriterien für die Bemessung des auszugleichenden Vorteils sind nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert und der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner, wobei sich insbesondere der als Geldbetrag zu beziffernde wirtschaftliche Wert der Bewohnerparkmöglichkeiten als Maßstab für die Prüfung eines groben Missverhältnisses anbietet. Dieser lässt sich anhand derjenigen Kosten abschätzen, die den Bewohnern entstünden, wenn sie nicht über die durch den Bewohnerparkausweis eröffneten Parkmöglichkeiten verfügten. Zu diesen Kosten gehören etwa die Mietkosten für private Dauerparkplätze, die Kosten für die Herstellung und Unterhaltung eines eigenen privaten Stellplatzes oder die Parkgebühren für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen, von denen die Inhaber eines Bewohnerparkausweises befreit sind (vgl. § 42 Abs. 2 i. V. m. Anlage 3 Zeichen 314 Nr. 2 Buchst. c und e,

Zeichen 314.1 Nr. 2 und 3, Zeichen 315 Nr. 2 Buchst. c und e StVO). Davon ist der Verwaltungsgerichtshof ohne Verstoß gegen Bundesrecht ausgegangen.

- 60 Danach steht die Gebühr in Höhe von 360 € zu dem Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs nicht in einem groben Missverhältnis. Nach den vom Antragsteller nicht mit Revisionsrügen angegriffenen und deshalb nach § 137 Abs. 2 VwGO für das Bundesverwaltungsgericht bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs liegen die marktüblichen Jahresmieten für private Stellplätze in den Freiburger Parkhäusern zwischen 900 € und 2 280 € und betragen damit das 2,5- bis 6,3-Fache der Jahresgebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS. Zwar bieten Dauerstellplätze in einem Parkhaus im Vergleich zu Bewohnerparkplätzen eine Reihe von Vorzügen wie beispielsweise eine jederzeitige Verfügbarkeit und einen besseren Witterungsschutz. Darauf kommt es aber nicht an, wenn man den wirtschaftlichen Wert pauschalierend nach den Kosten bemisst, die einem Bewohner, der auf der Suche nach einer wohnungsnahen Parkmöglichkeit ist, durch Anmieten eines Stellplatzes entstünden. Im Übrigen steht die Gebührenhöhe im Hinblick darauf, dass die vom Verwaltungsgerichtshof festgestellten Jahresmieten ein Mehrfaches der Jahresgebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS betragen, jedenfalls nicht in einem groben Missverhältnis zum Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs.
- 61 Nichts anderes gilt, wenn man den wirtschaftlichen Wert nach den Parkgebühren bemisst, die ohne einen Bewohnerparkausweis zu entrichten wären. Diese betragen in Freiburg nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs bei sechs gebührenpflichtigen Tagen pro Woche in Parkgebührenzone 3 bei einem Tagesentgelt von 7,50 € für ein Jahr 2 340 €, in Parkgebührenzone 2 bei einem Tagesentgelt von 15 € für ein Jahr 4 680 € und damit das 6,5- bzw. 13-Fache der Jahresgebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS. Dies schließt ein grobes Missverhältnis zwischen der Gebührenhöhe und dem Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs ebenso aus wie die Überlegung, dass die Jahresgebühr von 360 € einer Tagesgebühr von weniger als 1 € entspricht.
- 62 Auch die Kosten eines eigenen Parkplatzes übersteigen die Jahresgebühr von 360 € um ein Vielfaches. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs

liegen allein die Grundstückskosten für einen oberirdischen Stellplatz in den bewirtschafteten Parkzonen der Antragsgegnerin deutlich über 10 000 €. Sie belaufen sich also auf mehr als das 27,8-Fache der Jahresgebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS.

- 63 bb) Die Gebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS löst sich in ihrer Höhe auch nicht völlig vom Verwaltungsaufwand für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen, denn die Kosten des Ausstellens der Bewohnerparkausweise bleiben nicht ohne jegliche Auswirkungen auf die Höhe der Gebühren.
- 64 Feststellungen zu dem mit der Ausweisausstellung verbundenen Verwaltungsaufwand hat der Verwaltungsgerichtshof nicht getroffen. Legt man deshalb den Gebührenrahmen nach Nr. 265 der Anlage zu § 1 GebOSt zugrunde, der für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen von 10,20 € bis 30,70 € pro Jahr vorsieht und nach § 6a Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 StVG so festzulegen ist, dass der mit dieser Amtshandlung verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird, so belaufen sich die Kosten bei einem Verwaltungsaufwand von 10,20 € bzw. 30,70 € auf 2,8 % bzw. 8,5 % der Jahresgebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS. Diese beträgt dementsprechend das 35,3-Fache bzw. 11,7-Fache der zu deckenden Kosten. Dadurch wird die durch das Verbot der vollständigen Abkopplung der Gebührenhöhe von den Kosten der öffentlichen Leistung gezogene Obergrenze der Gebührenbemessung nicht überschritten.
- 65 Das Bundesverfassungsgericht hat zwar Gebühren als verfassungswidrig angesehen, die das 5- oder 12-Fache des Verwaltungsaufwands betragen (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <23>; Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u. a. - NVwZ 2010, 831 <832>) oder ihn um mehr als 100 % überstiegen (BVerfG, Beschlüsse vom 6. November 2012 - 2 BvL 51, 52/06 - BVerfGE 132, 334 Rn. 66 und vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 2, 3, 4, 5/14 - BVerfGE 144, 369 Rn. 93). Es handelte sich dabei aber jeweils um Fälle, in denen – anders als vorliegend – die Kostendeckung der alleinige Gebührenzweck war.
- 66 Soweit das Bundesverwaltungsgericht einen Verstoß gegen das Abkopplungsverbot bejaht hat, weil die Gebühr den Verwaltungsaufwand um ungefähr das

4 444-Fache überstieg (BVerwG, Urteil vom 30. April 2003 - 6 C 4.02 - BVerwGE 118, 123 <127>), geht die Gebühr nach § 4 Abs. 1 BewParkgebS in weit geringerem Maß über die zu deckenden Kosten hinaus. Berücksichtigt man außerdem, dass die Höhe dieser Gebühr nicht in einem groben Missverhältnis zu dem sie rechtfertigenden Zweck des Vorteilsausgleichs steht, ist das Abkoppelungsverbot nicht verletzt. Der mit dem Ausstellen der Bewohnerparkausweise verbundene Verwaltungsaufwand ist auch nicht ohne jegliche Auswirkungen auf die Gebührenhöhe geblieben. Bei Gebühren von 360 € leisten Kosten in einer Größenordnung von 10,20 € und 30,70 € einen spürbaren Beitrag zur Gebührenhöhe, der sich nicht erst "hinter dem Komma" auswirkt.

67 b) Bundesrecht verletzt jedoch die Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs, die Gebührenstaffelung in § 4 Abs. 1 bis 3 BewParkgebS sei mit Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit vereinbar.

68 aa) Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Normgeber nicht jede Ungleichbehandlung. Differenzierungen bedürfen allerdings stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Normgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 52 und BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 2021 - 9 C 9.20 - BVerwGE 173, 324 Rn. 54, jeweils m. w. N.). Bei der Erhebung von Gebühren, bei der es sich in der Regel um Massenverfahren handelt, lässt der Gleichheitssatz grundsätzlich auch generalisierende, typisierende und pauschalisierende Regelungen zu, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <19>). Solche Regelungen können unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt sein. Die wirtschaftlich ungleiche Wirkung der Typisierung auf die Abgabepflichtigen darf ein gewisses Maß nicht übersteigen. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im

rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (vgl. nur BVerfG, Beschlüsse vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 und vom 26. März 2019 - 1 BvR 673/17 - BVerfGE 151, 101 Rn. 116 und 118).

- 69 Können wie hier Gebühren nach der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung erhoben werden, so entspricht eine Differenzierung der Gebührenhöhe nach dem durch die gebührenpflichtige Leistung vermittelten Vorteil grundsätzlich dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn Gebührenpflichtige mit gleichem Vorteil gleich hohe und Gebührenschuldner mit unterschiedlichem Vorteil ihren unterschiedlichen Vorteilen entsprechend verschieden hohe Gebühren zu entrichten haben. Weicht die Gebührenhöhe davon ab, so ist die jeweilige Gebührenhöhe nicht mehr durch den Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt. Es bedarf daher zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung eines besonderen Grundes. Ein solcher Grund kann sich dabei insbesondere aus anderen Gebührenzwecken (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 124 zu steuerlichen Lenkungs Zwecken) oder dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 71 ff.; BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2017 - 9 C 11.16 - BVerwGE 161, 119 Rn. 20 ff. jeweils zu einem Zweitwohnungssteuerstufentarif).
- 70 bb) Dies zugrunde gelegt, ist die Gebührenstaffelung nach § 4 Abs. 1 bis 3 BewParkgebS mit Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit nicht vereinbar.
- 71 § 4 Abs. 1 bis 3 BewParkgebS führt zu einer Ungleichbehandlung der Gebührenschuldner. Die Regelung sieht – nach Fahrzeuglänge gestaffelt – unterschiedliche Gebühren in Höhe von 240 €, 360 € oder 480 € vor und beeinträchtigt damit die Gebührenschuldner in deutlich unterschiedlichem Ausmaß in ihrer durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten persönlichen Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 37). Denn die Sprünge zwischen den

Gebührenstufen sind beträchtlich. Sie betragen jeweils 120 €, wobei die Gebühren der mittleren Stufe diejenigen der niedrigsten Stufe um die Hälfte und die Gebühren der höchsten Stufe diejenigen der mittleren Stufe um ein Drittel übersteigen.

- 72 Diese mit dem Stufentarif einhergehende Ungleichbehandlung ist nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Denn sie genügt nicht den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Sie ist weder durch das Ziel gerechtfertigt, die Gebühren nach den unterschiedlichen Vorteilen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner zu bemessen und abzustufen (1), noch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung (2); etwaige weitere Lenkungsziele sind nicht zu berücksichtigen (3).
- 73 (1) Der mit der vorliegenden Gebührenordnung verfolgte Zweck des Vorteilsausgleichs ist zwar grundsätzlich ein legitimes Unterscheidungsmerkmal, die Ungleichbehandlung ist hier jedoch nicht geeignet, das Differenzierungsziel zu erreichen.
- 74 Dies gilt unabhängig davon, ob eine Differenzierung nach der Fahrzeuglänge als solche nach den örtlichen Verhältnissen in Freiburg – etwa im Hinblick auf die Anzahl markierter Parkplätze, einzelner Parkbuchten und senkrecht zur Fahrbahn gelegener Parkplätze – überhaupt ein taugliches Mittel wäre, die Gebühren in einer Weise abzustufen, die den verschiedenen, mit den Parkmöglichkeiten verbundenen Vorteilen zumindest typisierend gerecht wird. Denn jedenfalls bildet der an die Fahrzeuglänge anknüpfende Stufentarif die unterschiedlichen Vorteile der Parkmöglichkeiten für die Bewohner nicht angemessen ab.
- 75 Bei der Beurteilung, welchen Wert und Nutzen der Bewohnerparkausweis für den einzelnen Anwohner hat, spielt die konkrete Länge seines Fahrzeugs gemessen an dem Vorteil, überhaupt als Bewohner (ohne Entrichtung einer Parkgebühr) privilegiert parken zu dürfen, eine eher untergeordnete Rolle. Demgegenüber sieht der gewählte Stufentarif teilweise beträchtliche Gebührenunterschiede und -sprünge vor, die in keinem Verhältnis zur Bedeutung der Fahrzeuglänge stehen. Er führt dazu, dass einerseits die Gebührenschuldner innerhalb einer Tarifstufe trotz unterschiedlicher Fahrzeuglängen mit gleich hohen

Gebühren belastet werden und andererseits Gebührenschuldner mit nach der Fahrzeuglänge nahezu gleichem Vorteil Gebühren in völlig unterschiedlicher Höhe zu entrichten haben. So schuldet ein Bewohner, dessen Fahrzeug 4,21 m lang ist, mit 360 € eine Gebühr, die die Gebühr für ein Fahrzeug mit einer Länge von 4,20 m um 50 % übersteigt. Die Gebühr in Höhe von 480 € für ein Fahrzeug, das 4,71 m lang ist, ist um ein Drittel höher als die Gebühr für ein Fahrzeug mit einer Länge von 4,70 m. Schließlich beträgt die Gebühr von 480 € für ein 4,71 m langes Kraftfahrzeug das Doppelte der Gebühr von 240 € für ein Fahrzeug mit einer Länge von 4,20 m, obwohl der in der Fahrzeuglänge zum Ausdruck kommende Vorteil angesichts eines Längenunterschieds von nur 51 cm nicht annähernd doppelt so hoch ist. Ein solcher Stufentarif gewährleistet – gerade vor dem Hintergrund der ohnehin untergeordneten Bedeutung des gewählten Differenzierungsmerkmals der Fahrzeuglänge – keine vorteilsgerechte Gebührenbelastung.

76 (2) Die mit dem Stufentarif einhergehende Ungleichbehandlung ist auch nicht aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt.

77 Dahingestellt bleiben kann, ob die vorgesehene Gebührenstaffelung überhaupt geeignet und erforderlich ist, zur Verwaltungsvereinfachung beizutragen. Denn jedenfalls steht eine etwaige mit dem Stufentarif bezweckte Vereinfachung außer Verhältnis zu der bewirkten Ungleichbehandlung. Der dargestellten beträchtlichen Ungleichbehandlung steht nur ein geringer Vereinfachungsvorteil gegenüber. Die Festsetzung der Gebühr erfordert die Ermittlung der Fahrzeuglänge und die Zuordnung der ermittelten Fahrzeuglänge zu einem der drei Gebührensätze der Satzung. Wählte man stattdessen einen linearen Tarif, der die Gebühren entsprechend der Fahrzeuglänge anhand eines Gebührensatzes von x €/cm Fahrzeuglänge staffelte, müsste ebenfalls die Fahrzeuglänge ermittelt werden; hinzu käme lediglich die (einfache) Multiplikation der Fahrzeuglänge mit dem Gebührensatz.

78 (3) Die Ungleichbehandlung kann entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs auch nicht durch klimaschutz- und gesundheitspolitische Lenkungs-

ziele gerechtfertigt werden. Wie ausgeführt, können sie ohne eine entsprechende Ausgestaltung der konkreten Ermächtigungsgrundlage nicht zur Rechtfertigung der Gebührenhöhe herangezogen werden.

- 79 c) Bundesrecht verletzt darüber hinaus, dass der Verwaltungsgerichtshof die Ermäßigungs- und Erlassregelungen nach § 5 Abs. 1 bis 3 BewParkgebS als wirksam angesehen hat. Denn auch diese Bestimmungen verstoßen gegen Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit und sind daher ungültig.
- 80 Nach § 5 Abs. 1 und 2 BewParkgebS erhalten die dort im Einzelnen benannten Leistungsempfänger sowie Personen mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50 und Inhaber des sog. Orangenen Parkausweises eine Gebührenermäßigung von 75 %. Für Inhaber des sog. Blauen Parkausweises ist der Bewohnerparkausweis nach § 5 Abs. 3 BewParkgebS gebührenfrei. Diese Gebührenermäßigungen und -erlasse beinhalten eine Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Gebührenschuldern, die ebenfalls am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen ist.
- 81 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs lassen sich die Differenzierungen nicht unter Hinweis auf das Sozialstaatsprinzip mit der reduzierten Leistungsfähigkeit der Empfänger der genannten Sozialleistungen bzw. mit dem Nachteilsausgleich für Personen, die wegen ihrer Behinderung in besonderem Maß auf die Nutzung eines Kraftfahrzeugs angewiesen sind, rechtfertigen. Die Staffelung von Gebühren nach sozialen oder einkommensabhängigen Gesichtspunkten ist weder kosten- noch leistungsbezogen und widerspricht damit dem Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichheit der Gebührenschuldner. Soweit soziale Gesichtspunkte gleichwohl als Bemessungskriterien zulässig sind – insbesondere wenn es etwa um Einrichtungen mit sozialer, kultureller oder sportlicher Zweckbindung geht – bedarf es hierfür grundsätzlich entsprechender gesetzlicher Regelungen (vgl. Vetter, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht 2. Aufl. 2022, D Rn. 28). Denn auch die Verfolgung sozialer Zwecke rechtfertigt die konkrete Gebührenbemessung nur, wenn dieser Gebührenzweck von einer erkennbaren Entscheidung des Gesetzgebers getragen ist, die im Tatbestand der Gebührennorm zum Ausdruck kommt (BVerfG, Urteil vom

19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <19 f.>. Dies ist hier – wie dargelegt – nicht der Fall.

- 82 Soweit der Antragsteller darüber hinaus auf den Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts verweist, hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht einen Verstoß verneint. Das Straßenverkehrsrecht ist seiner Gesamtausrichtung nach zwar prinzipiell präferenz- und privilegienfeindlich, so dass alle Verkehrsteilnehmer grundsätzlich gleichberechtigt am Straßenverkehr teilnehmen können (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 - BVerwGE 107, 38 <44> und vom 23. September 2010 - 3 C 37.09 - BVerwGE 138, 21 Rn. 49). Dies verbietet aber nur gezielte Privilegierungen, nicht jedoch Folgewirkungen von straßenverkehrsrechtlichen Gebührenregelungen, die sich allenfalls mittelbar auf die Straßennutzung auswirken können.
- 83 4. Das Bundesverwaltungsgericht kann nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden, da es weiterer Tatsachenfeststellungen, die eine Zurückverweisung der Sache an den Verwaltungsgerichtshof nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO erforderlich machen würden, zur Klärung der Gültigkeit der streitgegenständlichen Satzung nicht bedarf.
- 84 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

Sieveking

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini

Sieveking