



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Ordnungsamt

20.11.2023

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Nicolas Hendricks

Telefon: 492-6509

Hendricks@stadt-muenster.de

Frau Kopp

Telefon: 492-3220

KoppS@stadt-muenster.de

Betrifft

Bewohnerparkausweis-Gebührenverordnung

Beratungsfolge

28.11.2023	Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit und Ordnung	Vorberatung
29.11.2023	Ausschuss für Verkehr und Mobilität	Vorberatung
06.12.2023	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
12.12.2023	Bezirksvertretung Münster-Mitte	Anhörung
13.12.2023	Hauptausschuss	Vorberatung
13.12.2023	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Die in der Begründung dargestellten neuen Rechtserkenntnisse aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) 9 CN 2.22 vom 13.06.2023 sowie die Berechnung der Gebühr und das weitere Verfahren werden zur Kenntnis genommen.
2. Der Rat beschließt die Bewohnerparkausweis-Gebührenverordnung gemäß Anlage 1. Die Gebührenverordnung tritt zum 01.02.2024 in Kraft. Es wird eine jährliche Gebühr i. H. v. 260,00 EUR für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises an Berechtigte festgelegt.
3. Bewohnerparkausweise, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gebührenverordnung noch nicht abgelaufen sind, behalten ihre Gültigkeit bis zum eingetragenen Ablaufdatum. Eine Verlängerung der Ausweise ist frühestens einen Monat vor Ablauf der Gültigkeit zulässig.

4. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass mit dieser Vorlage die Petition, Anregung Nr. 2023-00091 „Faires Anwohnerparken in Münster“ erledigt ist.

I. Finanzielle Auswirkungen:

Die o. g. Sachentscheidung führt zu folgenden finanziellen Auswirkungen:

Teilergebnisplan					
	Nr.	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemer- kungen
Produktgruppe	0204	Bürgerangelegenheiten			
Zeile	04	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2024	1.280.000	
			2025	1.500.000	
			2026	1.500.000	
			2027	1.500.000	
Summe				5.780.000	

Begründung:

1. Rückblick

Mit Änderung der Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung von Bewohnerparkausweisgebühren hat der Rat der Stadt Münster am 15.02.2023 eine Bewohnerparkausweis-Gebührensatzung (V/0800/2022) erlassen, die mit Wirkung zum 01.07.2023 in Kraft getreten ist.

Da aber das Bundesverwaltungsgericht am 13.06.2023 die Bewohnerparkausweis-Gebührensatzung der Stadt Freiburg, mit vergleichbarem Inhalt, für unwirksam erklärt hat, stand der Verdacht im Raum, dass diese Rechtsprechung Einfluss auf die Wirksamkeit der Gebührensatzung der Stadt Münster hat. Daher wurde die Ausgabe weiterer Bewohnerparkausweise bis auf Weiteres gestoppt. Für die Bewohner/-innen wurde eine unkomplizierte Zwischenlösung gefunden und es erfolgte eine juristische Prüfung durch eine Rechtsanwaltskanzlei.

Nach dieser Prüfung und der Empfehlung der Rechtsanwaltskanzlei beanstandete der Oberbürgermeister den Beschluss der Gebührensatzung mit Schreiben vom 29.08.2023. Dieser Schritt war notwendig, da die am 15.02.2023 beschlossene Bewohnerparkausweis-Gebührensatzung gegen geltendes Recht verstieß. Der Rat der Stadt Münster nahm dies in seiner Sitzung am 20.09.2023 zur Kenntnis und hat die Bewohnerparkausweis-Gebührensatzung mit der Aufhebungssatzung vom 20.09.2023 (Vorlage 0532/2023) aufgehoben. Die Verwaltung wurde beauftragt, eine neue, der aktuellen Rechtsprechung angepasste, Bewohnerparkausweis-Gebührenverordnung auszuarbeiten.

2. Neue Rechtserkenntnisse aus dem Urteil des BVerwG 9 CN 2.22

Die beauftragte Kanzlei hat die Begründung zu dem o. g. Urteil, die am 11. September 2023 veröffentlicht worden ist, einer rechtlichen Prüfung unterzogen und hat hierbei drei Kernaussagen herausgearbeitet:

2.1 Rechtsverordnung statt Satzung:

Gebühren, die für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel nach § 6a Abs. 5a Satz 1 Straßenverkehrsgesetz (StVG) erhoben werden, sind Verwaltungsgebühren. Diese Rechtsvorschrift ermächtigt die Landesregierungen, eigene Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zu erlassen, die wiederum die Möglichkeit eröffnen, den Gemeinden als örtliche oder untere Straßenverkehrsbehörden das Recht zu übertragen, eigene Rechtsverordnungen zur Erhebung der Bewohnerparkgebühren zu erlassen. Von dieser Möglichkeit hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit ihrer Delegationsverordnung „Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung NRW“ in § 4 Satz 2 Gebrauch gemacht. Daher muss zur rechtswirksamen Festlegung von Bewohnerparkausweisgebühren eine Rechtsverordnung erlassen werden.

2.2 Klimapolitische Lenkungsziele und soziale Gesichtspunkte:

Nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG bemisst sich die Gebührenhöhe nach den Verwaltungskosten zur Ausstellung der Bewohnerparkausweise. Zudem kann in der Gebührenverordnung auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner/-innen angemessen berücksichtigt werden. Dies ist ein Vorteilsausgleich, der Bewohner/-innen mit gültigem Bewohnerparkausweis durch die Nutzung der eingerichteten Bewohnerparkflächen entsteht. Die Gebührenhöhe darf sich ausschließlich aus den Gesichtspunkten der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs ergeben. Klimapolitische Lenkungsziele und soziale Zwecke dürfen jedenfalls bei der Festsetzung der Gebührenhöhe ausdrücklich nicht herangezogen werden.

Die Verfolgung weiterer Gebührenziele ist nach der ausdrücklichen höchstgerichtlichen Rechtsprechung rechtlich ausgeschlossen und auch nicht im Hinblick auf das Klimaschutzgebot oder das Sozialstaatsprinzip geboten.

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 (so auch BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. –, juris Rn. 185). Doch auch unter Berücksichtigung und in Kenntnis des sog. Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts, hat das Bundesverwaltungsgericht judiziert, dass der Klimaschutz nach Art. 20a GG in erster Linie durch den Gesetzgeber und nur nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt erfolgt. Zu Letzterer gehört auch der Rat bei der Schaffung untergesetzlicher Normen. Ein Ordnungsgeber, der eine Gebührenverordnung 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 Gebührenzweck nur die Kostendeckung und den Vorteilsausgleich zulässt, kann der Rat die Gebührenbemessung (also die Gebührenhöhe) nicht nach Art. 20a GG mit klimapolitischen Lenkungszielen rechtfertigen. Hieran ändert auch § 13 Abs. 1 Satz 1

Klimaschutzgesetz nichts, weil die bereichsspezifische Ermächtigungsgrundlage in § 6a Abs. 5 StVG keine entsprechenden Auslegungsspielräume lässt.

Sollte der Rat beim Beschluss über die Rechtsverordnung als Motiv auch klimapolitische Beweggründe zugrunde legen, wäre das im Übrigen unschädlich. 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.

Auch das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip enthält 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. Zwingend ist lediglich, 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 (bis heute grundlegend BVerfG, Beschl. v. 29.05.1990 - 1 BvL 20, 26/84 u. a. - BVerfGE 82, 60 [80 u. 85]). Dies zugrunde gelegt, gebietet es das Sozialstaatsprinzip nach jüngster höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht, dass § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG auch soziale Gebührenzwecke vorsieht. Diese können und dürfen die Gebührenbemessung durch den Rat ebenfalls nicht beeinflussen.

2.3 Angemessene Gebührenhöhe:

Das Bundesverwaltungsgericht hält eine Gebührenhöhe von 360 € jährlich, wie sie in der Freiburger Gebührensatzung festgesetzt worden war, grundsätzlich, jedenfalls bezogen auf die Freiburger Verhältnisse, für angemessen.

Für die Beurteilung der Frage, ob das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip oder der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt sind, kommt es auch nicht darauf an, ob und mit welcher Steigerungsrate eine Gebühr im Vergleich zur Vorgängerregelung in Münster erhöht wird. Unerheblich ist deshalb, ob und inwieweit Bewohnerparkgebühren in Münster mit der zu erlassenden Verordnung im Vergleich zu der vorher erhobenen Gebühr erhöht werden. Maßgeblich ist vielmehr allein, ob die nach dem geltenden Recht festgesetzte Gebühr in einem Missverhältnis zu dem mit ihr abgegoltenen Vorteil steht (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.06.1981 - 4 C 73.78 - juris Rn. 27; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.06.2021 - 2 S 2100/20 - juris Rn. 115; VGH München, Beschl. v. 24.06.2011 - 11 ZB 10.3081 - juris Rn. 29).

3. Berechnung der Gebühr und Verfahren

Nach rechtlicher Würdigung der o. g. Urteilsbegründung, hat die Verwaltung einen Vorschlag für den Beschluss einer neuen Gebührenverordnung (Anlage 1) unter Berücksichtigung der neuen Rechtslage ausgearbeitet. Sie hat sich bewusst für eine schlanke, nach derzeitigen Kenntnissen rechtssichere Gestaltung entschieden:

3.1 Rechtliche Grundlagen:

Nach § 6a Abs. 5 a Satz 1 können die nach Landesrecht zuständigen Behörden für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner/-innen städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel Gebühren erheben. Die Landesregierungen sind ermächtigt, eigene Gebührenverordnungen zu erlassen oder eine Delegationsverordnung zu schaffen, die die Kommunen ermächtigt, die Gebührensätze für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner/-innen eigenständig zu regeln. Hiervon hat die Landesregierung NRW in ihrer Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung (StVGüBefZustVO NRW) gebrauch gemacht. Nach § 4 Satz 2 der Verordnung wird die Ermächtigung zum Erlass von Gebührenverordnungen nach § 6a Absatz 5a Satz 2 und 5, Absatz 6 Satz 2 und 4 sowie Absatz 7 des Straßenverkehrsgesetzes auf die örtlichen Ordnungsbehörden übertragen.

Bei der Festlegung der Gebührenhöhe darf nach § 6a Abs. 5a Satz 1 StVG i. V. m. Art. 80 Abs. 1 GG und § 4 Satz 2 der StrVGüBefZustVO NRW sowie der geltenden Rechtsprechung lediglich der Verwaltungsaufwand, also der Personal- und Sachaufwand für die Amtshandlung des Ausstellens des Ausweises, sowie die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten angemessen berücksichtigt werden. Der Gebührenzweck umfasst demnach nur die Kostendeckung und den Vorteilsausgleich, der bei der Nutzung von Bewohnerparkflächen entsteht. Weitere denkbare Gesichtspunkte dürfen, wie eingangs dargestellt, die Gebührenbemessung und -höhe nicht beeinflussen.

Die Ermächtigungsgrundlage umfasst eindeutig nicht die Berücksichtigung sonstiger Beweggründe, wie soziale Aspekte oder klimapositive Anreize. Sie dürfen bei der Gebührenfestsetzung daher unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt berücksichtigt werden. Diesbezüglich hat das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim als Vorinstanz in nachdrücklicher Deutlichkeit korrigiert.

3.2 Berechnungsmodell

Bei der Gebührenfestsetzung durch die Kommune können nach § 6a StVG die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstigen Nutzung der Parkmöglichkeit für die Bewohner/-innen angemessen berücksichtigt werden. Die Höhe der künftigen Gebühr ist nicht ausdrücklich begrenzt. Das Land NRW hat explizit darauf verzichtet, einen Höchstsatz festzulegen, auch wenn dies nach § 6a Abs. 5a S. 4 StVG möglich gewesen wäre.

Der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber und dem zum Erlass von Gebührenverordnungen ermächtigten Ordnungsgeber, also dem Rat der Stadt Münster, bei der Gebührenbemessung zukommt, ist dann 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 (so etwa BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 12/98 u. a. -, BVerfG 108, 1 [19]. Darüber hinaus dürfen Gebühren nach ständiger Rechtsprechung nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urt. v.

29.04.2021 - [9 C 1.20](#) -, BVerwGE 172, 292 Rn. 30 m. w. N.). Dies gilt auch dann, wenn neben dem Zweck der Kostendeckung weitere Gebührendzwecke 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 (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.04.2003 - [6 C 4.02](#) - BVerwGE 118, 123 [127] m. w. N. 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 (aber auch erst) dann überschritten, wenn die Kosten der öffentlichen Leistung ohne jegliche Auswirkungen auf die Höhe der Gebühren bleiben (so BVerwG, Urt. v. 30.04.2003 - [6 C 4.02](#) - BVerwGE 118, 123 [126 f.]).

Dies zugrunde gelegt, verstößt die jetzt vorgeschlagene jährliche Gebühr von 260,00 € nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Weder steht sie in einem groben Missverhältnis zu den Gebührendzwecken noch wird sie völlig unabhängig von den gebührenpflichtigen Kosten festgesetzt.

3.2.1 Verwaltungsaufwand:

Die Gebühr nach § 3 Abs. 1 der Verordnung 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.

Der Verwaltungsaufwand umfasst den Personal- und Sachaufwand für die Amtshandlung des Ausstellens des Ausweises. Als Ausgangspunkt kann hier die bisherige bundesrechtliche Regelung herangezogen werden. Legt man 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 6,5 % der Jahresgebühr (17,00 € von 260,00 €) nach § 3 Abs. 1 der Verordnung. Dadurch wird die durch das Verbot der vollständigen Abkopplung der Gebührenhöhe von den Kosten der öffentlichen Leistung gezogene Obergrenze der Gebührenbemessung nicht überschritten. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung einen Verstoß gegen das Abkopplungsverbot bejaht hat, weil die Gebühr den Verwaltungsaufwand um ungefähr das 4 444-Fache überstieg (so im Fall BVerwG, Urt. v. 30.04.2003 - [6 C 4.02](#) - BVerwGE 118, 123 [127]), geht die Gebühr nach § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung 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 Abkopplungsverbot nicht verletzt. Der mit dem Ausstellen der Bewohnerparkausweise verbundene Verwaltungsaufwand ist auch nicht ohne jegliche Auswirkungen auf die Gebührenhöhe geblieben. Bei Gebühren von 17,00 € leisten Kosten in einer Größenordnung von 10,20 € und 30,70 € einen spürbaren Beitrag zur Gebührenhöhe, der sich nicht erst, wie das Bundesverwaltungsgericht angemahnt hat, „hinter dem Komma“ auswirkt.

Konkret bezogen auf die Stadt Münster sind weitergehend und ergänzend folgende Überlegungen zum Verwaltungsaufwand maßgeblich:

Der Verwaltungsaufwand in Zusammenhang mit der Ausstellung der Ausweise einschließlich der Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen beträgt unter Berücksichtigung der unmittelbar entstehenden Kosten, wie z. B. Personalkosten, kalkulatorische Raummiete und technischer Ausstattung in Münster 17 EUR pro erteiltem Anwohnerparkausweis. Dieser Verwaltungsaufwand war die bisherige Berechnungsgrundlage für die für die Erteilung von Anwohnerparkausweisen festgelegte Verwaltungsgebühr. Die Kosten für den Verwaltungsaufwand sind als Grundlage bei allen denkbaren Ansätzen zur Ermittlung der Gebührenhöhe zu berücksichtigen.

3.2.2 Vorteilsausgleich bzw. wirtschaftlicher Wert:

Die Gebührenhöhe nach § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung steht auch in keinem groben Missverhältnis zum Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs.

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/-innen, wobei sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts 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/-innen entstünden, wenn sie nicht über die durch den Bewohnerparkausweis eröffneten Parkmöglichkeiten verfügten. Zu diesen Kosten gehören etwa die Mietkosten für private Dauerparkplätze (vgl. ausdrücklich VGH München, Beschl. v. 24.06.2011 – 11 ZB 10.3801 –, juris Rn. 30), 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).

3.2.3 Nachfolgend werden entsprechende Vergleichsgrößen erläutert:

Parkgebühren auf öffentlichen Wegen und Plätzen

Die Vereinbarkeit von § 3 Abs. 1 der Verordnung mit dem Zweck des Vorteilsausgleichs ergibt sich zunächst, wenn man den wirtschaftlichen Wert nach den Parkgebühren bemisst, die ohne einen Bewohnerparkausweis zu entrichten wären, auch wenn eine Vergleichbarkeit nur eingeschränkt möglich ist (hierauf weist VGH Mannheim, Ur. v. 13.07.2022 – 2 S 808/22 –, juris Rn. 240 hin), weil die allgemeinen Parkgebühren grundsätzlich für das Kurzzeitparken auf einem zugewiesenen Parkplatz erhoben werden, wogegen die Bewohnerparkgebühr zu einem Dauerparken berechtigt, allerdings ohne die Garantie jederzeit tatsächlich einen Parkplatz zu finden.

Soweit das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen nur während der Laufzeit einer Parkuhr oder eines Parkscheinautomaten zur Überwachung der Parkzeit zulässig ist, werden Gebühren nach Maßgabe der „Gebührenverordnung für Parkuhren und Parkscheinautomaten im Gebiet der Stadt Münster“ („ParkGebührenordnung“) erhoben.

- Hier werden in Münster in Zone I (insb. Innenstadt) 2,50 EUR für die erste Stunde und danach 1,00 EUR je halber Stunde festgesetzt.
- In Zone II werden für das gesamte Stadtgebiet außerhalb der Zone I Gebühren von 0,80 EUR je halber Stunde festgesetzt.
- Für das Parken an Parkuhren werden für das gesamte Stadtgebiet außerhalb der Zone I Gebühren von 0,60 EUR je halber Stunde festgesetzt.

Auch abzüglich der zeitlich beschränkten Bezahlfrieten (z.B. nachts und am Wochenende Gebührenbefreiung¹) ergeben sich für o.g. Parkmöglichkeiten folgende jährliche Kosten.

Parkuhren: 14,40 € pro Tag * 303 Werktage = 4.363,20 €/Jahr

Parkscheinautomaten Zone 1: 24,50 € pro Tag * 303 Werktage = 7.423,50 €/Jahr

Parkscheinautomaten Zone 2: 19,20 € pro Tag * 303 Werktage = 5.817,60 €/Jahr

Somit übersteigen die Gebühren für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen eine jährliche Gebühr für das Bewohnerparken. Dies schließt ein grobes Missverhältnis zwischen der Gebührenhöhe und dem Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs ebenso aus wie die Überlegung, dass die Jahresgebühr von 260,00 EUR einer Tagesgebühr von weniger als 1 EUR entspricht.

Jahresmieten in Parkhäusern

In den WBI-Parkhäusern der Stadt kosten die günstigsten Stellplätze für ausgewählte Tageszeiträume 60 EUR/Monat bzw. 720 EUR/Jahr (z.B. 19:00 Uhr bis 9:00 Uhr für Anwohner sowie 6:00 Uhr bis 14:30 Uhr oder 12:00 Uhr bis 21:00 Uhr für Berufspendler). Die günstigste Variante für einen individuell zugewiesenen 24-Std.-Dauerparkplatz liegt bei 120 EUR/Monat und dementsprechend 1.440 EUR/Jahr in den Parkhäusern Bahnhofstraße und Bremer Platz.

Dauerstellplatz WBI (19:00 – 09:00 Uhr) EUR/Jahr	60 EUR pro Monat =	720,00
Dauerstellplatz WBI (06:00 – 14:30 Uhr) EUR/Jahr	60 EUR pro Monat =	720,00
Dauerstellplatz WBI (12:00 – 21:00 Uhr) EUR/Jahr	60 EUR pro Monat =	720,00
Dauerstellplatz WBI (24h) EUR/Jahr	120 EUR pro Monat =	1.440,00

¹ 12 h Bewirtschaftungszeit, 303 Werktage im Jahr

Auch die Kosten für die Anmietung eines Dauerparkplatzes übersteigen eine Jahresgebühr von 260,00 EUR um ein Vielfaches.

Zwar ist zu berücksichtigen, dass dem Kunden in Parkhäusern ein bestimmter, ggf. 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, Beschl. v. 19.08.2003 - 1 S 2659/02 -, juris Rn. 4). 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, Ur. v. 13.02.2007 - 1 S 822/05 -, juris Rn. 22 f.). Schließlich hat der Inhaber eines Bewohnerparkausweises - anders als der Mieter eines privaten Dauerstellplatzes - auch keinen Anspruch auf ein Einschreiten gegen Fahrzeuge, die verbotswidrig in dem Bewohnerparkgebiet abgestellt sind.

Darauf kommt es aber auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gerade nicht an, wenn man den wirtschaftlichen Wert pauschalierend nach den Kosten bemisst, die oder einem Bewohner/einer Bewohnerin, der/die auf der Suche nach einer wohnungsnahen Parkmöglichkeit ist, durch Anmieten eines Stellplatzes entstehen. Im Übrigen steht die Gebührenhöhe im Hinblick darauf, dass die von der Verwaltung ermittelten Jahresmieten ein Mehrfaches der Jahresgebühr nach § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung betragen, jedenfalls nicht in einem groben Missverhältnis zum Gebührenzweck des Vorteilsausgleichs.

Sondernutzungsgebühren

Alternativ ließe sich auch die Satzung der Stadt Münster über Sondernutzungen an öffentlichen Straßen heranziehen. Hier werden z. B. für das „Aufstellen von Fahrzeugen im Rahmen der Fremdenverkehrswerbung“ Kosten von 2,00 EUR pro m²/Tag ausgewiesen. Für einen Stellplatz von 12,5 m² würden sich dementsprechend Gebühren von 9.125,00 EUR/Jahr ergeben.

Für die gewerbliche Nutzung von E-Tretrollern wird in Münster eine Gebühr von 12,50 EUR pro Quartal erhoben. Für 10 E-Tretroller, die realistischer Weise auf einem 12,5 m² großen Kfz-Stellplatz abgestellt werden können, werden somit Gebühren i.H.v. 500,00 EUR/Jahr ausgewiesen.

Die vergleichbaren Kosten für Sondernutzungen liegen deutlich oberhalb einer Jahresgebühr in Höhe von 260,00 EUR.

Eigener Stellplatz

Auch bei einem Vergleich mit den Kosten, die für die Herstellung und Unterhaltung eines privaten Stellplatzes anfallen, ergibt sich kein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip durch § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung.

Realistisch kommt in den räumlich von der Verordnung erfassten Bereichen nur die Errichtung eines Tiefgaragenstellplatzes in Betracht. Nach Einschätzung der Verwaltung ist für die Anlage eines Tiefgaragenstellplatzes allein mit Herstellungskosten, je nach Bauart, in Höhe von mindestens 25.000 bis 50.000 EUR zu rechnen.

Bei oberirdischen Stellplätzen lägen in den bewirtschafteten Parkzonen der Stadt Münster allein die Grundstückskosten in ähnlicher Höhe, sofern hierfür überhaupt eine Fläche gefunden werden kann. Dem Wert einer Fläche im öffentlichen Raum kann sich über Bodenrichtwerte genähert werden, die in NRW auf der Plattform „BORIS-NRW“ veröffentlicht werden. Die Bodenrichtwerte variieren – je nach Lage des jeweiligen Stellplatzes – in Münster relativ stark. Liegt dieser Wert, z. B. bei 1.800,00 EUR/m² (z. B. Overbergstraße, Dodostraße, Staufenstrasse im Erphoviertel) und wird eine Fläche von 12,5 m² für einen Parkplatz veranschlagt, beläuft sich der Gesamtwert dieser Fläche laut Bodenrichtwert auf 22.500 EUR.

Legt man Grundstückskosten für einen Stellplatz von 22.500 EUR sowie die Kosten für die bauliche Herstellung des Stellplatzes von ca. 2.500 EUR zugrunde, ergeben sich Gesamtkosten von 25.000 EUR.

Auch die auf 25 Jahre verteilten Gesamtkosten eines eigenen Parkplatzes von 25.000 EUR übersteigen bei einer Nutzungsdauer von 25 Jahren zu jeweils 1.000 EUR eine Jahresgebühr von 260,00 EUR um ein Vielfaches.

Hinweis: Verfolgt man diesen Ansatz im Detail und schafft so eine größtmögliche Rechtssicherheit, so ergäbe sich eine sehr kleinteilige Gebührenstruktur, die zudem kontinuierlichen Änderungen unterworfen wäre und damit zu einem extrem hohen Verwaltungsaufwand führen würde.

Stellplatzablöse

Ist die Herstellung notwendiger Stellplätze nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde unter Bestimmung der Zahl der notwendigen Stellplätze auf die Herstellung von Stellplätzen verzichten, wenn die zur Herstellung Verpflichteten an die Stadt Münster einen Geldbetrag nach Maßgabe dieser Satzung zahlen.

Der je Stellplatz zu zahlende Geldbetrag unter Zugrundelegung eines vom Hundertsatzes von 65 % der Herstellungskosten beträgt in

Gebietszone I	12.500,00 EUR
Gebietszone II	7.970,00 EUR
Gebietszone III	5.490,00 EUR

Im Wesentlichen ist hier die Gebietszone I relevant, da die Bewohnerparkzonen im innerstädtischen Bereich liegen.

Bei einer voraussichtlichen Nutzungsdauer von 25 Jahren ergäben sich in der betrachteten Gebietszone I dadurch jährliche Kosten von 500,00 EUR, die dementsprechend ebenfalls eine Jahresgebühr von 260,00 EUR deutlich übersteigen. Andersherum ausgedrückt würde eine Stellplatzablöse für Gebietszone I die Kosten für die Zahlung von Bewohnerparkgebühren eines Nutzers über 39 Jahre hinweg decken.

Die Kosten einer Stellplatzablöse übersteigen eine Jahresgebühr von 260,00 EUR um ein Vielfaches.

Weitere Faktoren in der Berechnung

In der zuvor dargestellten vergleichenden Betrachtung ist mindernd (s. o.) gewiss stets zu berücksichtigen, dass Bewohnerstellplätze keine jederzeitige Verfügbarkeit aufweisen. Aktuell stehen 3.304 Bewohnerparkplätze 6.586 Bewohnerparkausweisen gegenüber (1:1,99).

Auch weisen Bewohnerstellplätze keinen Witterungsschutz oder weitere Merkmale, wie u.a. Objektsicherung, aus.

Im Ergebnis kann (auch) unter Beachtung der angeführten mindernden Faktoren und unter einer Heranziehung der entsprechend des Verhältnisses von Bewohnerparkplätzen zu -ausweisen hälftigen Kosten für einen Dauerstellplatz in einem Parkhaus eine Höhe von 260,00 EUR dargestellt werden.

Für die Ausstellung eines Bewohnerparkausweises an Berechtigte wird ab dem 01.02.2024 eine Jahresgebühr in Höhe von 260,00 EUR unabhängig der Fahrzeuglänge, klimapolitischer Anreize oder sozialer Aspekte erhoben.

3.3 Bewohnerparkausweise und Anspruchsberechtigung

In Münster gibt es derzeit neun Bewohnerparkzonen in der Innenstadt oder im erweiterten Innenstadtbereich. Dort sind insgesamt 3.304 Bewohnerparkplätze ausgewiesen (Stand 2016²). Für diese Parkgebiete wurden (Stand 07/2022) insgesamt 6.586 Bewohnerparkausweise ausgestellt. Dies entspricht einem Verhältnis von Parkraum zu Ausweisen von 1:1,99. Somit entfallen aktuell auf jeden Bewohnerparkplatz annähernd zwei Bewohnerparkausweise bzw. Kraftfahrzeuge.

Bewohnerparkausweise werden auf Antrag ausgegeben. Antragsberechtigt sind Personen, die in einer Bewohnerparkzone in Münster mit Hauptwohnung gemeldet sind und dort auch wohnen. Ihnen darf keine Garage oder Stellplatz zur Verfügung stehen und die Personen müssen Halter/-in des angegebenen Kraftfahrzeuges sein oder dieses nachweislich dauerhaft nutzen. Jede/r Bewohner/-in erhält nur einen Bewohnerparkausweis. Gleichzeitig gewährt der Bewohnerparkausweis keinen Anspruch auf einen Straßenparkplatz im öffentlichen Raum.

Ziel der Bewohnerparkregelung ist es, dass jede/r Bewohner/-in nur einen Ausweis für einen Parkplatz bekommt, und das auch nur, wenn er ihn wirklich braucht. Der knappe Parkraum soll gerecht verteilt werden. Seit mehr als 20 Jahren werden in Münster keine Bewohnerparkausweise für Fahrzeuge ausgegeben, die länger als 5,25 m sind, um zu verhindern, dass ein Kfz mehrere Parkplätze belegt. Würden für Fahrzeuge mit Überlänge Bewohnerparkausweise ausgestellt, würde gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Artikel 3 Abs. 1 GG verstoßen. Die Begrenzung auf die Fahrzeuglänge ergibt sich aus der Länge der teilweise ausgewiesenen Parkflächen nach der Richtlinie für die Markierung von Straßen. Diese Regelung wird seit vielen Jahren in der Bürgerschaft respektiert und ist gelebte Praxis.

Bewohnerparkausweise werden erst nach erfolgtem Einzug und nach erfolgter An- und Ummeldung ausgestellt und im Vorhinein nicht aufgrund eines beabsichtigten Umzuges.

² Seither sind keine größeren Änderungen im Bestand zu verzeichnen gewesen. Die Entfallenen Bewohnerparkplätze am Domplatz wurden zum Hörsterplatz und zur Königsstraße verlegt.

Eine zukünftige Ausweitung des Bewohnerparkens in den erweiterten Bereich der Innenstadt erscheint sinnvoll und sollte im Rahmen des in Erarbeitung befindlichen sog. „Integrierten Parkraumkonzeptes“ entschieden werden.

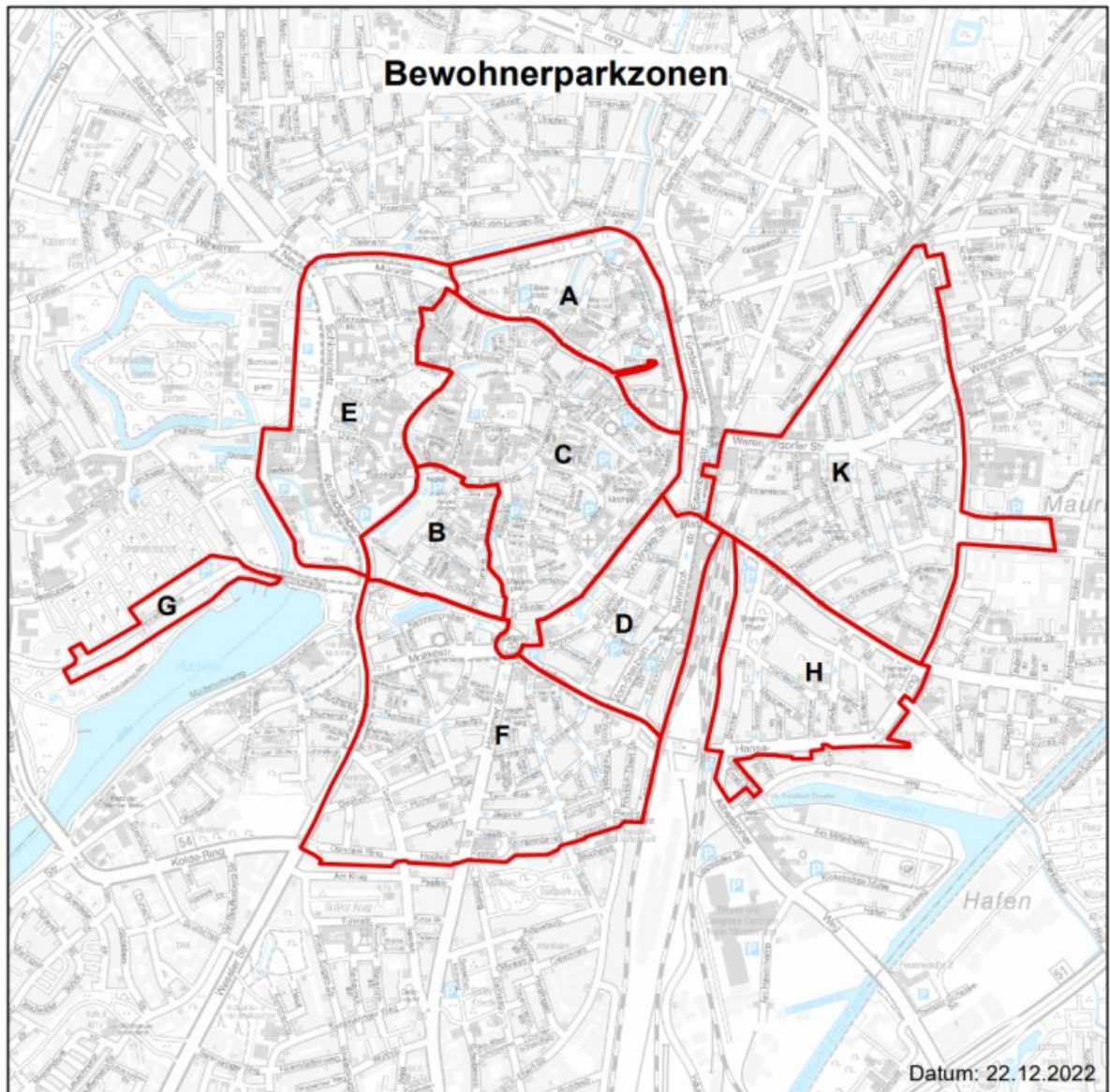


Abbildung 1: Bewohnerparkzonen in Münster

3.4 Gebührenerhebung zum 01.02.2024

Unter Berücksichtigung der möglichen Beratungsketten, der noch zu erfolgenden Bewohnerinformation nach Veröffentlichung der Gebührenverordnung und der Zeit, die die Berechtigten für die Beantragung der Ausweise benötigen, wird vorgeschlagen, die neue Gebührenverordnung noch in diesem Jahr zu beschließen, die Wirksamkeit aber für den 01.02.2024 vorzusehen. So wird den Bewohnern/-innen Gelegenheit gegeben, sich darauf einzustellen und ihre Lebensumstände entsprechend anzupassen. Zudem verteilen sich die Antragstellungen und längere Wartezeiten werden vermieden.

3.5 Keine Staffelung nach Fahrzeuglänge

Im Hinblick auf die durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts eingetretene Rechtsunsicherheit bei der Wahl von Stufentarifen, schlägt die Verwaltung dem Rat vor, auf eine solche Differenzierung zu verzichten.

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, Beschl. v. 15.01.2014 - 1 BvR 1656/09 -, BVerfGE 135, 126 Rn. 52 und BVerwG, Urt. v. 06.10.2021 - [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 (so ausdrücklich BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 u. a. -, 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, Beschl. v. 26.03.2019 - 1 BvR 673/17 -, BVerfGE 151, 101 Rn. 116 und 118).

Können wie in § 6a Abs. 5 Satz 3 StVG 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, Urt. v. 17.12.2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 124) oder dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.01.2014 - 1 BvR 1656/09 -, BVerfGE 135, 126 Rn. 71 ff.; BVerwG, Urt. v. 14.12.2017 - 9 C 11.16 -, BVerwGE 161, 119 Rn. 20 ff.)

Dies zugrunde gelegt, wäre eine Gebührenstaffelung nach Fahrzeuglängen mit Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit möglicherweise unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht vereinbar.

Eine preisliche Staffelung angesichts unterschiedlicher Fahrzeuglängen birgt zunächst eine gewisse Rechtsunsicherheit, da überall verteilt in Münster sowohl Parkflächen in Längsaufstellung, aber auch Querparkstände angeboten werden. Bei Querparkstän-

den spielt die Fahrzeuglänge in den meisten Fällen keine Rolle. Hier würde bei einer Gebührenstaffelung nach Fahrzeuglänge klar gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen werden. Lediglich bei Parkflächen in Längsaufstellung wäre eine Gebührenstaffelung rechtlich möglich, wobei hier auch nur geringe Gebührensprünge rechtskonform festgesetzt werden könnten. Anderenfalls würden Gebührenschuldner in deutlich unterschiedlichem Ausmaß in ihrer durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten persönlichen Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 – BVerfGE 137, 1 Rn. 37), belastet werden. Valide Zahlen zu den unterschiedlichen Aufstellmöglichkeiten liegen der Verwaltung derzeit nicht vor.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 13.06.2023 im Verfahren 9 CN 2.22 zudem angedeutet, dass Zweifel bestehen, aber es im Ergebnis offengelassen, ob eine Differenzierung nach der Fahrzeuglänge als solche nach den örtlichen Verhältnissen in Freiburg, um die es im Urteil ging - 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. 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/-in (ohne Entrichtung einer Parkgebühr) privilegiert parken zu dürfen, nach der ausdrücklichen Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zudem eine „eher untergeordnete Rolle“. Welche Gebührensprünge bei einer Etablierung verschiedener Gebührentarife noch hinnehmbar wären, hat das Bundesverwaltungsgericht zudem offengelassen, so dass auch insoweit eine Rechtsunsicherheit eintreten würde. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem bezweifelt, dass die Einführung eines Stufentarifs überhaupt einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten könnte.

Das Ziel, dass mit der Ausstellung eines Bewohnerparkausweises verbunden ist, nämlich die mögliche Nutzung eines Stellplatzes hat keinen Bezug zu einer Gebührenstaffelung, lediglich und ergänzend den zusätzlichen Effekt, dass sich die Anzahl der Fahrzeuge bei Längsparkständen, wenn dort nur kurze Fahrzeuge abgestellt werden, erhöht. Die Ungleichbehandlung für die Querparkstände-Nutzer steht in keinem rechten Verhältnis zu der Erhebung einer gestaffelten Gebühr. Daher erfolgt keine Staffelung nach Fahrzeuglängen.

3.6 Erhebung einer Jahresgebühr

Eine unterjährige Gebührenerhebung birgt für den Zahlungspflichtigen einen gewissen Vorteil, weil sein Konto nicht in einem Rutsch mit einer hohen Geldsumme belastet wird. Dieser Vorteil ist bei Kraftfahrzeug-Versicherungsverträgen oftmals verhandelbar, jedoch unter der Prämisse, dass sich der Versicherungsbeitrag bei unterjähriger Zahlung erhöht. Eine unterjährige Zahlungsmöglichkeit ist auch nicht im Steuerrecht vorgesehen. Auch hier wird jeweils eine Jahreskraftfahrzeugsteuer erhoben. Zudem steht es jedem Berechtigten frei, sich für oder gegen den Erwerb eines Bewohnerparkausweises zu entscheiden. Alternativ steht weiterhin 50 % der öffentlichen Parkfläche zur allgemeinen Nutzung zur Verfügung.

Auch die Rechtsprechung des BVerwG sieht keine Berücksichtigung sozialer Aspekte vor.

Eine Gebührenerhebung für ein Quartal oder ein Halbjahr würde die Verwaltungsgebühren wesentlich erhöhen und einen höheren Personalaufwand verursachen.

Die Stadtverwaltung hat sich daher bewusst für eine Jahresgebühr entschieden. Bei der Erhebung von Gebühren, bei der es sich um Massenverfahren handelt, lässt der Gleichheitsgrundsatz auch generalisierende, typisierende und pauschalisierende Regelungen zu, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 – BVerfG 108, 1 <19>. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung ist die Erhebung einer Jahresgebühr zwingend notwendig. Eine Rückerstattung bei vorzeitiger Rückgabe eines Ausweises ist vorgesehen.

3.7 Gebührenreduzierung

Für eine Reduzierung der Gebühren im ersten Jahr nach Inkrafttreten, z. B. um 50 %, ergibt sich im Zuge des Erlasses einer laut Bundesverwaltungsgericht notwendigen Rechtsverordnung aus dem Straßenverkehrsrecht keine Rechtsgrundlage.

i.V.

i.V.

gez.

gez.

Robin Denstorff
Stadtbaurat

Wolfgang Heuer
Stadtrat

Anlagen:

- Anlage A
- Anlage 1 Bewohnerparkgebührenverordnung der Stadt Münster
- Anlage 2 Pressemitteilung zum Gerichtsurteil BVerwG 9 CN 2.22 vom 13.06.2023
- Anlage 3 Urteilsbegründung des BVerwG 9 CN 2.22 vom 11.09.2023