



Sachstand

Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 5a StVG

**Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach
§ 6a Abs. 5a StVG**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 034/21
Abschluss der Arbeit: 15. April 2021
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Auslegung des § 6a Abs. 5a StVG	5

1. Einleitung

In § 6a des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)¹ wurde durch Art. 2 Nr. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 29. Juni 2020² ein neuer Absatz 5a eingefügt. Nach § 6a Abs. 5a Satz 1 können die nach Landesrecht zuständigen Behörden für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel Gebühren erheben. Für die Festsetzung der Gebühren werden die Landesregierungen gemäß § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen. Nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG können in den Gebührenordnungen auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden. Gemäß § 6a Abs. 5a Satz 4 StVG kann auch ein Höchstsatz in den Gebührenordnungen festgelegt werden. Die Ermächtigung kann gemäß § 6a Abs. 5a Satz 5 StVG durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages sind in diesem Zusammenhang um Beantwortung folgender sinngemäß wiedergegebener Fragen gebeten worden:

Ist nach § 6a Abs. 5a StVG eine Staffelung der Gebühren für Bewohner städtischer Quartiere mit hohem Parkdruck nach ökologischen Kriterien, wie der Leermasse des Fahrzeugs, der CO₂-Emission oder der Fahrzeuglänge oder -breite in einer vom jeweiligen Bundesland zu erlassenden Gebührenordnung möglich (Frage 1)?

Kann aufgrund des § 6a Abs. 5a StVG eine Staffelung nach tatsächlich vom Fahrzeug beanspruchter Fläche erfolgen (Frage 2)?

Ist die Einführung einer Härtefallklausel für einkommensarme Personen aufgrund des § 6a Abs. 5a StVG möglich (Frage 3)?

Können solche Vorschriften – falls eine Regelung auf der Grundlage des § 6a Abs. 5a StVG nicht möglich ist – auf Basis einer anderen gesetzlichen Grundlage geschaffen werden (Frage 4)?

Diesbezüglich teilte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf eine entsprechende Anfrage des Fachbereichs mit:

„Mit der Ergänzung des § 6a des Straßenverkehrsgesetzes [...] um einen neuen Absatz 5a erhielten die Länder und Kommunen eine Ermächtigungsgrundlage, um die Gebührensätze für das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel eigenständig zu regeln.

-
- 1 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Januar 2021 (BGBl. I S. 530) geändert worden ist.
 - 2 Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528), abrufbar unter [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgbl120s1528.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s1528.pdf%27%5D_1618228730803](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgbl120s1528.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s1528.pdf%27%5D_1618228730803), letzter Abruf – auch für alle weiteren Internetlinks – 15.04.2021.

Dies umfasst sowohl die reinen Verwaltungskosten als auch den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen von Parkmöglichkeiten für Bewohner. Den Ländern und Kommunen sollten bei der Festlegung von Gebühren für das Bewohnerparken größtmögliche Freiheiten eingeräumt werden. Zum einen steht es ihnen also frei, ob sie überhaupt von dieser Ermächtigungsgrundlage Gebrauch machen wollen oder davon absehen. Zum anderen wurden, um den Ländern bzw. Kommunen einen ortsangemessenen Gestaltungsspielraum zu schaffen, bewusst keine über den Wortlaut des § 6a Absatz 5a StVG hinausgehende Tatbestandsmerkmale für darauf beruhende Gebührenordnungen festgelegt.

Die hier angesprochenen Einzelaspekte kann das BMVI daher nicht bewerten. Dem BMVI liegen auch keine Informationen zu den durch die Fragesteller aufgeworfenen Fragen vor.“³

In Bezug auf die aufgeworfenen Fragen konnte ergänzend zu dieser Auskunft nur bedingt weiteres relevantes Material durch den Fachbereich recherchiert werden. Nachfolgend wird daher lediglich der Auslegungrahmen des § 6a Abs. 5a StVG skizziert.

2. Auslegung des § 6a Abs. 5a StVG

In der Begründung zu dem auf Empfehlung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur eingefügten § 6a Abs. 5a StVG (Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes) wurde im Zusammenhang mit der Wahl der Formulierung „auch [...] angemessen berücksichtigt“ festgestellt, „dass **neben den Personal- und Sachkosten als Verwaltungsaufwand auch**⁴ der wirtschaftliche Wert für den Gebührenschuldner berücksichtigt wird“.⁵ In der Kommentarliteratur finden sich ebenfalls Ausführungen dahingehend, dass durch § 6a Abs. 5a StVG nunmehr der Erlass von Gebührenordnungen ermöglicht wird, „die sowohl **die reinen Verwaltungskosten einerseits als auch**⁶ die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen von Parkmöglichkeiten für Bewohner andererseits berücksichtigen“.⁷ Insoweit könnte man argumentieren, dass sich das Wort „auch“ in § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG auf den Verwaltungsaufwand bzw. die Verwaltungskosten beziehe und es sich bei den weiteren in der Vorschrift explizit genannten berücksichtigungsfähigen Aspekten um eine abschließende Aufzählung handele, was zu einem Ausschluss einer Staffelung der Gebühren nach ökologischen Aspekten in der Gebührenordnung führen könnte.

3 Antwort des BMVI per E-Mail vom 31.03.2021 auf eine entsprechende Anfrage des Fachbereichs.

4 Die Faltung erfolgte durch den Verfasser des Sachstands.

5 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 19/17290 – Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes, Bundestags-Drucksache 19/19132 (im Folgenden: „Bundestags-Drucksache 19/19132“), S. 13, abrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/191/1919132.pdf>.

6 Die Faltung erfolgte durch den Verfasser des Sachstands.

7 Trésoret, in: Freymann/Wellner (Hrsg.), jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Auflage, § 6a StVG (Stand: 29.03.2021) Rn. 67.1.

Auf der anderen Seite spricht für die Möglichkeit einer solchen Staffelung nach ökologischen Kriterien im Rahmen einer Gebührenordnung nach § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG, dass die Vorschrift des § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG die Berücksichtigung weiterer Aspekte zumindest nicht ausdrücklich ausschließt. Insoweit könnte man vertreten, das Wort „auch“ in § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG beziehe sich nicht ausschließlich auf den Verwaltungsaufwand bzw. die Verwaltungskosten, sondern weise gerade darauf hin, dass außer den in der Vorschrift genannten Aspekten noch weitere Kriterien berücksichtigt werden können. § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG enthielte nach dieser Interpretation lediglich eine beispielhafte Aufzählung berücksichtigungsfähiger Aspekte. Diese weite Interpretation deckt sich auch mit der bereits erwähnten Stellungnahme des BMVI, nach der den Ländern und Kommunen „bei der Festlegung von Gebühren für das Bewohnerparken größtmögliche Freiheiten eingeräumt werden“ sollten.⁸

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang des Weiteren eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH), welche sich allerdings auf Regelungen in einer nach § 6a Abs. 6 StVG erlassenen gemeindlichen Parkgebührenverordnung bezog.⁹ § 6a Abs. 6 StVG betrifft grundsätzlich lediglich das zeitlich befristete (Besucher-)Parken.¹⁰ Nach § 6a Abs. 6 Satz 1 StVG können in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast, für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen, Gebühren erheben. § 6a Abs. 6 Satz 2 StVG enthält für die Festsetzung der Gebühren eine Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen durch die Landesregierungen, wobei die Ermächtigung gemäß § 6a Abs. 6 Satz 4 StVG durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden kann. Der BayVerfGH hatte in einer Gebührenstaffelung nach Personen mit und ohne Kurkarte in der streitgegenständlichen Parkgebührenverordnung keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 118 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung (BV)¹¹ gesehen.¹² Art. 118 Abs. 1 BV entspricht Art. 3 Abs. 1 GG.¹³ Im Rahmen der Begründung führte er unter anderem aus:

„Zudem entspricht es verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, dass der Gebührengesetzgeber einen weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum hat, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwirft, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellt und welche über die Kostendeckung hinausreichenden

8 Vgl. Gliederungspunkt 1 des Sachstands; in der Begründung zu Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes im Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur war von einem „ortsangemessenen Gestaltungsspielraum“ der Kommunen die Rede, vgl. Bundestags-Drucksache 19/19132, S. 12.

9 BayVerfGH, Entscheidung vom 27.08.2018, Az. Vf. 11-VII-16, BeckRS 2018, 22002 Rn. 1, 26.

10 Trésoret, in: Freymann/Wellner (Hrsg.), jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Auflage, § 6a StVG (Stand: 29.03.2021) Rn. 69.1; vgl. auch Bundestags-Drucksache 19/19132, S. 12.

11 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (Bayerisches GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (Bayerisches GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf/true>.

12 BayVerfGH, Entscheidung vom 27.08.2018, Az. Vf. 11-VII-16, BeckRS 2018, 22002 Rn. 2, 18 ff.

13 Holzner, in: PdK Bay A-3, 4. Fassung 2017, Art. 118 BV Rn. 7, 11.

Zwecke, etwa des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung oder soziale Zwecke, er mit einer Gebührenregelung anstreben will (vgl. BVerfGE 50, 217/226 f.; 144, 369 Rn. 64 m. w. N.). [...]

Aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz folgt jedoch, dass Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Leistung festgesetzt werden dürfen und die Verknüpfung zwischen den Kosten der Leistung und den dafür auferlegten Gebühren sich nicht in einer Weise gestaltet, die, bezogen auf den Zweck der gänzlichen oder teilweisen Kostendeckung, sich unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt als sachgemäß erweist. Darüber hinaus gebietet der Gleichheitsgrundsatz, bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfasst werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 50, 217/227).¹⁴

Insoweit bestätigt diese Entscheidung eine Auslegung, die dem „Gebührengesetzgeber“ einen **weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum** bezüglich der zu verfolgenden Zwecke einräumt.

Sofern man davon ausgeht, dass § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG lediglich eine beispielhafte Aufzählung berücksichtigungsfähiger Aspekte enthält, dürfte eine Staffelung der Gebühren nach **ökologischen Aspekten**, wie beispielsweise CO₂-Emissionen, grundsätzlich in Betracht kommen, sofern nach der konkreten Ausgestaltung der Regelungen im Einzelfall die oben genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden.

Vor dem Hintergrund des dargelegten weiten Ermessensspielraums bei Gebührenordnungen dürfte auch die Einführung einer **Härtefallklausel** für einkommensarme Personen in der Gebührenordnung nach § 6a Abs. 5a Satz 2 StVG in Betracht kommen. So ist ausweislich des Berichts des federführenden Verkehrsausschusses bei den dortigen Beratungen darauf hingewiesen worden, dass im Rahmen der Neuregelung „der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von Anwohnern Rechnung“ getragen werden könne.¹⁵ Unabhängig davon könnte als Argument für die Möglichkeit der Einführung einer Härtefallklausel für einkommensarme Personen angeführt werden, dass sich staatliche Maßnahmen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen müssen, wonach die Maßnahmen bezogen „auf den verfolgten Zweck nicht über das erforderliche und geeignete Maß hinaus unangemessen in Rechtspositionen des Bürgers eingreifen“ dürfen.¹⁶

Insgesamt sprechen nach alledem mehr Argumente für eine weite Auslegung des § 6a Abs. 5a StVG, die eine Gebührendifferenzierung nach den in den Fragen 1 bis 3 genannten Kriterien ermöglicht. Infolgedessen erscheint eine Erörterung der Frage 4 entbehrlich.

14 BayVerfGH, Entscheidung vom 27.08.2018, Az. Vf. 11-VII-16, BeckRS 2018, 22002 Rn. 27, 28.

15 Bundestags-Drucksache 19/19132, S. 10.

16 Vgl. in Bezug auf die Ausführungen zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: Voßkuhle, Grundwissen - Öffentliches Recht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2007, 429, 430.