

# Berücksichtigung sozialer Aspekte bei Gebühren für die Erteilung von Bewohnerparkausweisen

Diskussionspapier

## **Agora Verkehrswende**

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin

T: +49 (0) 30 700 1435-000

F: +49 (0) 30 700 1435-129

[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)

[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)

21.06.2022

## **Projektleitung**

Wolfgang Aichinger

[Wolfgang.aichinger@agora-verkehrswende.de](mailto:Wolfgang.aichinger@agora-verkehrswende.de)

## **Mitarbeit**

Janna Aljets

[Janna.Aljets@agora-verkehrswende.de](mailto:Janna.Aljets@agora-verkehrswende.de)

Benjamin Fischer

[Benjamin.Fischer@agora-verkehrswende.de](mailto:Benjamin.Fischer@agora-verkehrswende.de)

## **Rechtsberatung**

Bastian Reuße, LL.M., W2K Rechtsanwälte, Stuttgart

unter Berücksichtigung von Hinweisen von Prof. Dr. Stefan Klinski, Berlin

## **Praxispartner**

Georg Herffs, Leiter der Abteilung Verkehrsplanung sowie

Dr. Christina Schoch, Leiterin des Amtes für Bürgerservice und Informationsmanagement,

Stadt Freiburg im Breisgau

# Inhalt

1	Ergebnisse und Empfehlungen.....	3
2	Verkehrspolitische Einordnung: Mehr Bewohnerparkzonen zu erwarten.....	5
2.1	Freie Parkstände sind ohne Bewirtschaftung nicht zu haben.....	5
2.2	Gebühr für Parkvorrecht seit 30 Jahren nicht angepasst.....	5
2.3	Kosten und Nutzen von Parkraum neu kalkulieren.....	6
2.4	Absehbare Ausdehnung von Bewohnerparkgebieten.....	8
3	Sozialpolitische Einordnung: Geringverdiener durch bessere Alternativen zum Auto und ermäßigte Gebühren entlasten.....	9
3.1	Höhere Kosten für Bewohnerparkausweise für die meisten Haushalte tragbar.....	9
3.2	Progressive Verteilungswirkung durch Reinvestition in Umweltverbund möglich.....	10
3.3	Ermäßigungen nur für besonders betroffene Gruppen notwendig.....	12
4	Juristische Einordnung: Rechtsgrundlage eröffnet begrenzt soziale Gestaltungsspielräume.....	14
5	Praktische Einordnung: Von der Grundgebühr zu sozial ausgestalteten Gebühren.....	17
5.1	Fahrzeugbezogene Differenzierung.....	17
5.2	Ermäßigungen für ausgewählte Zielgruppen.....	17
5.3	Inklusives und niedrigschwelliges Verfahren.....	18

## Vorbemerkung

Dieses Papier ist in der Diskussion mit Ländern und Kommunen entstanden, die zurzeit eine Erhöhung der Gebühren für Bewohnerparkausweise planen. Es soll beleuchten, ob eine Berücksichtigung sozialer Kriterien sinnvoll ist - und wie sie rechtlich möglich wäre. Die rechtlichen Ausführungen in diesem Papier dienen ausschließlich der allgemeinen Information. Sie stellen keine Rechtsberatung dar und können eine solche auch nicht ersetzen. Aber das Papier kann hoffentlich dazu beitragen, die Diskussion besser einzuordnen, die auf Seiten der Kommunen zu klärenden Fragen genauer zu beschreiben und so, wenngleich nicht alle, doch einige Unsicherheiten abzubauen. Je mehr Kommunen die Initiative ergreifen und die Anpassung der Gebühren für Bewohnerparkausweise nutzen, um den Straßenverkehr vor Ort fairer und nachhaltiger zu gestalten, umso besser für das Gemeinwohl und die Lebensqualität in Städten und Gemeinden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mobilität nicht nur ökologisch, sondern auch sozial gerecht zu gestalten, ist ein zentrales Anliegen von Agora Verkehrswende. Die Berücksichtigung sozialer Kriterien beim Bewohnerparken stellt allenfalls einen kleinen Baustein auf dem Weg zu diesem Ziel dar. Zahlreiche weitere Vorschläge für eine sozial gerechte Verkehrswende finden Sie in „[Vier Jahre für die Fairkehrswende](#)“ sowie „[Faire Preise im Straßenverkehr](#)“.

# 1 Ergebnisse und Empfehlungen

Seit 2020 können Landesregierungen und Kommunen die Gebühren für das Bewohnerparken neu regeln. Eine Anpassung ist überfällig, denn seit 1993 durfte ein Bewohnerparkausweis bundesweit höchstens 30,70 Euro pro Jahr kosten. Pro Tag sind das gerade einmal 8 Cent. Die zu erwartenden Gebührenerhöhungen werden mitunter kontrovers diskutiert und auch als finanzielle Belastung von Menschen mit geringem Einkommen dargestellt. Dabei trägt die Anpassung im Gegenteil zu mehr Fairness im Straßenverkehr bei. Agora Verkehrswende empfiehlt, in der Diskussion über soziale Aspekte beim Bewohnerparken folgende Punkte zu berücksichtigen:

## **Höhere Gebühren sind für die meisten Betroffenen angemessen und tragbar**

Für die meisten deutschen Haushalte ist eine Erhöhung der Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen auch in einem Umfeld steigender Energiepreise finanziell tragbar. Eine Gebühr von 120 Euro pro Jahr, wie sie vielerorts geplant ist, entspräche umgerechnet 0,33 Euro pro Tag oder 2,4 Prozent der laufenden Kosten für einen Pkw.

Selbst 360 Euro pro Jahr (so wie dies als Grundgebühr beispielsweise in Freiburg im Breisgau beschlossen wurde) bedeuten, dass die Parkberechtigung weniger als 1 Euro pro Tag kostet, was für einen Durchschnitts-Pkw immer noch nur etwa 7 Prozent der jährlichen Gesamtkosten ausmacht. Mit Blick auf vergleichbare Stellplatzmieten in privaten Garagen bliebe das Straßen-Parken mit Bewohnerparkausweis in den meisten deutschen Städten trotz Gebührenerhöhung auch weiterhin sehr günstig.

## **Geringverdienende sind weniger betroffen und profitieren von progressiver Verteilungswirkung**

Die seit Jahrzehnten ausgebliebene Anpassung der Gebührenhöhe führt aus sozialpolitischer Sicht nicht automatisch zu einer Verschlechterung für einkommensarme Haushalte. Dies liegt einerseits daran, dass 53 Prozent der Haushalte mit sehr niedrigem ökonomischem Status gar kein Auto besitzen. Diese Gruppe nutzt vorrangig öffentliche Verkehrsmittel, fährt mit dem Fahrrad oder ist zu Fuß unterwegs. Sie wäre nicht von einer Gebührenerhöhung betroffen – würde aber stark davon profitieren, wenn die dadurch erzielten Mehreinnahmen in den sogenannten Umweltverbund reinvestiert werden.

Der Kreis derjenigen, die durch eine Gebührenerhöhung erheblich belastet würden, ist vermutlich eher klein. Studien legen nahe, dass nur etwa 2 Prozent der Haushalte in Deutschland über ein sehr niedriges Einkommen verfügen und gleichzeitig auf ein Auto angewiesen sind. Von diesen wiederum leben nicht alle in Gebieten mit Bewohnerparkvorrechten. Sofern die entsprechenden Datenquellen verfügbar sind, kann es hilfreich sein, diese genannten Orientierungswerte vor Ort für die eigene Kommune zu verifizieren und zu präzisieren.

Der Bedarf, die Gebührenerhöhung im Bereich des Bewohnerparkens durch sozialpolitische Maßnahmen abzufedern, dürfte also relativ gering sein. Da jedoch die soziale Akzeptanz von Gebührenerhöhungen in der kommunalpolitischen Diskussion eine wichtige Rolle spielt, können Ermäßigungen und ggf. auch Befreiungen für einen begrenzten Kreis an Begünstigten gerechtfertigt sein.

### **Zusätzliche Maßnahmen sind möglich, um soziale Aspekte zu berücksichtigen**

In jedem Fall empfehlenswert ist eine Differenzierung der Gebührenhöhe nach Fahrzeuggröße. Diese kann aus juristischer Sicht zwar nicht mit sozialen Überlegungen, jedoch mit dem höheren Platzverbrauch der Fahrzeuge begründet werden. Eine indirekte soziale Wirkung ergibt sich dennoch, da große Fahrzeuge vor allem von einkommensstarken Menschen und Haushalten genutzt werden.

Auch das Antragsverfahren kann beispielsweise durch Online-Anträge oder Ratenzahlungen dazu beitragen, Aufwand und Belastungen geringer zu halten bzw. auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, und so eine Gebührenerhöhung sozial verträglicher zu gestalten.

Rechtlich erscheint es außerdem zulässig, zumindest klar definierte Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände in den Gebührenordnungen aufzunehmen (zum Beispiel für Menschen, die Sozialhilfe beziehen, oder für Menschen mit Behinderung). Hingegen sind generelle Differenzierungen, die für einzelne Einkommensklassen jeweils abgestufte Gebühren vorsehen, von der derzeitigen Rechtsgrundlage nicht gedeckt. Hierfür bedürfte es einer Erweiterung der Gebührenerhöhung im Straßenverkehrsgesetz.

### **Perspektivwechsel: von „Gebührenerhöhung“ zum Abbau von überholten Auto-Privilegien**

Im Zuge der Gebührenanpassung empfiehlt es sich, auf eine besonders sensible Kommunikation zu achten. Die Kommune kann beispielsweise in den Vordergrund stellen, dass die Kosten für das Bewohnerparken bisher von der Allgemeinheit finanziert wurden, weil die Gebühren nicht kostendeckend waren. Die erhöhten Gebühren liegen in der Regel weiterhin unter den Vergleichsmieten privater Stellplätze und sind nur von denen zu zahlen, die die öffentlichen Stellplätze nutzen.

Zudem kommt eine höhere Parkplatzverfügbarkeit allen Anwohner:innen, und somit auch den einkommensärmeren Haushalten mit eigenem Pkw, zugute. Die Mehreinnahmen sollten für den Ausbau des ÖPNV, der Fuß- und Radinfrastruktur verwendet werden, wovon wiederum alle Bürger:innen profitieren.

## 2 Verkehrspolitische Einordnung: Mehr Bewohnerparkzonen zu erwarten

### 2.1 Freie Parkstände sind ohne Bewirtschaftung nicht zu haben

Die Erteilung von Bewohnerparkausweisen ist eines der zentralen Instrumente des Parkraummanagements. Diese Ausweise verschaffen „Bewohnerinnen und Bewohnern städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel“<sup>2</sup> ein Parkvorrecht. Auf den betroffenen Parkständen dürfen gebietsfremde Fahrzeuge dann entweder gar nicht, nur für eine begrenzte Zeit oder nur gegen Gebühr geparkt werden.

In der Praxis zeigt sich, dass Bewohnerparken die Verfügbarkeit von freien Parkständen im Quartier deutlich verbessert.<sup>3</sup> Das liegt nicht nur an der Begrenzung der Parkberechtigungen für Gebietsfremde, wie etwa Pendler:innen. Auch für die Bewohner:innen des Quartiers kann durch die Notwendigkeit, einen Ausweis zu beantragen bzw. eine Gebühr zu entrichten, ein ausreichend großer Handlungsanreiz entstehen, um Fahrzeuge, die möglicherweise ohnehin nur selten benutzt werden, an kostengünstigeren Standorten zu parken, wie in einer Garage am eigenen Grundstück, in einer nicht bewirtschafteten Straße oder einem Parkhaus.

Dadurch verändert sich mitunter auch die Verkehrsmittelwahl und es kann öffentlicher Raum frei werden, der in der Folge auch für andere Nutzungen zur Verfügung gestellt werden könnte – sei es für neue Radwege, Aufenthaltsflächen oder zusätzliche Straßenbäume. Diese Effekte werden zwar bislang nicht als Grund für die Steuerung der Parknachfrage im Quartier anerkannt<sup>4</sup> – in der kommunalen Praxis kommt ihnen dennoch eine zentrale Bedeutung zu. Nur wenige Instrumente sind so wirksam wie Parkraummanagement, um der Übernutzung öffentlicher Räume durch Kraftfahrzeuge entgegenzuwirken. Mit einer Anpassung der Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen kann das Instrument noch effektiver werden.

### 2.2 Gebühr für Parkvorrecht seit 30 Jahren nicht angepasst

Bislang betrug die Gebühr für einen Bewohnerparkausweis maximal **30,70 Euro pro Jahr**. Diese Höchstgrenze war den Verkehrsbehörden vom Bund vorgeschrieben und wurde seit 1993 nicht angehoben. Damit können häufig die in den Bürgerämtern tatsächlich anfallenden Kosten für das Ausstellen des Ausweises nicht abgedeckt werden, von den Kosten für das Bereitstellen und die Instandhaltung der Parkstände ganz abgesehen.<sup>5</sup> Das Angebot an Parkständen wie auch das Ausstellen der Ausweise wurden also jahrzehntelang durch die Allgemeinheit subventioniert und für die Begünstigten inflationsbereinigt sogar jedes Jahr günstiger.

Seit dem Jahr 2020 können die Landesregierungen die Gebühren für das Bewohnerparken neu regeln – sei es durch den Erlass einer landesgültigen Gebührenordnung oder durch die

---

<sup>2</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 15b StVG sowie § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO.

<sup>3</sup> Krutzler (2022); BA Mitte (o. J.).

<sup>4</sup> Laut Straßenverkehrsordnung kann Parkraummanagement bislang nur mit „erheblichem Parkraumangel“ begründet werden.

<sup>5</sup> Latz (2022).

Weitergabe dieses Rechts an die Straßenverkehrsbehörden vor Ort oder die Gemeinden.<sup>6</sup> Damit kann die Gebührenhöhe erstmalig seit fast 30 Jahren angepasst werden.

In Baden-Württemberg<sup>7</sup>, Hessen<sup>8</sup>, Niedersachsen<sup>9</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>10</sup> sowie Thüringen<sup>11</sup> haben die Landesregierungen teils die Straßenverkehrsbehörden, teils die Gemeinden direkt bereits ermächtigt, eigene Gebührenordnungen zu erlassen. Auch das Land Hamburg<sup>12</sup> hat die Gebühren für das Bewohnerparken angehoben. Andere Länder wie Rheinland-Pfalz<sup>13</sup>, Berlin<sup>14</sup> oder Bremen<sup>15</sup> bereiten zurzeit eine Gebührenerhöhung vor.

## 2.3 Kosten und Nutzen von Parkraum neu kalkulieren

Bei der Neubemessung der Gebührenhöhe können neben dem Verwaltungsaufwand nun auch „die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohnerinnen und Bewohner angemessen berücksichtigt werden“<sup>16</sup>. Wie genau die zuständigen Behörden dabei vorgehen sollen, ist nicht festgelegt. Die Herleitung der Gebührensätze sollte jedoch „anhand fachlicher Kriterien erfolgen und entsprechend begründet werden“<sup>17</sup>.

Hilfreiche Orientierung bieten die Hinweispapiere „[Begleitschreiben zur Delegationsverordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren](#)“ aus Baden-Württemberg<sup>1</sup> sowie „[Ansätze zur Festlegung der Gebühren für Bewohnerparkausweise](#)“ aus Nordrhein-Westfalen.

In den Gebührenordnungen können zunächst die Kosten der **Verwaltungsleistungen** für das Ausstellen des Parkausweises und das Bewirtschaften der Parkstände berücksichtigt werden. Der jeweilige Sach- und Personalaufwand dafür müsste ggf. erst ermittelt werden und könnte bei einer fortschreitenden Digitalisierung der Parkraumbewirtschaftung perspektivisch auch sinken.<sup>18</sup> Hinzu kommen die Kosten für die **Errichtung und Instandhaltung** von Parkflächen am Straßenrand, die je nach Ausführung sehr unterschiedlich ausfallen können, und ggf. weitere Kostengruppen.<sup>19</sup>

Zudem können Marktpreise, wie etwa die **Vergleichsmiete** von Stellplätzen auf privatem Grund oder der jeweilige **Bodenrichtwert**, berücksichtigt werden. Auch weitere Faktoren, wie die Lage der Bewohnerparkzone, die Größe der Fahrzeuge oder die ÖPNV-Erschließungsqualität, können die Gebührenhöhe beeinflussen.

<sup>6</sup> Vgl. § 6a Abs. 5a S. 1–5 StVG.

<sup>7</sup> § 1 Abs. 1 ParkgebVO BW.

<sup>8</sup> § 16 DelegV HE.

<sup>9</sup> § 1 Abs. 4 ZustVO-Verkehr NI.

<sup>10</sup> § 4 S. 2 Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung NW.

<sup>11</sup> § 1 Abs. 1 StVRZustÜV TH.

<sup>12</sup> Vgl. § 2 ParkGebO HA.

<sup>13</sup> Zahn (2021).

<sup>14</sup> SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN, DIE LINKE. (2021): S. 59; rbb (2022).

<sup>15</sup> Radio Bremen (2022).

<sup>16</sup> § 6a Abs. 5a S. 3 StVG.

<sup>17</sup> Zukunftsnetz Mobilität NRW (2022): S. 4.

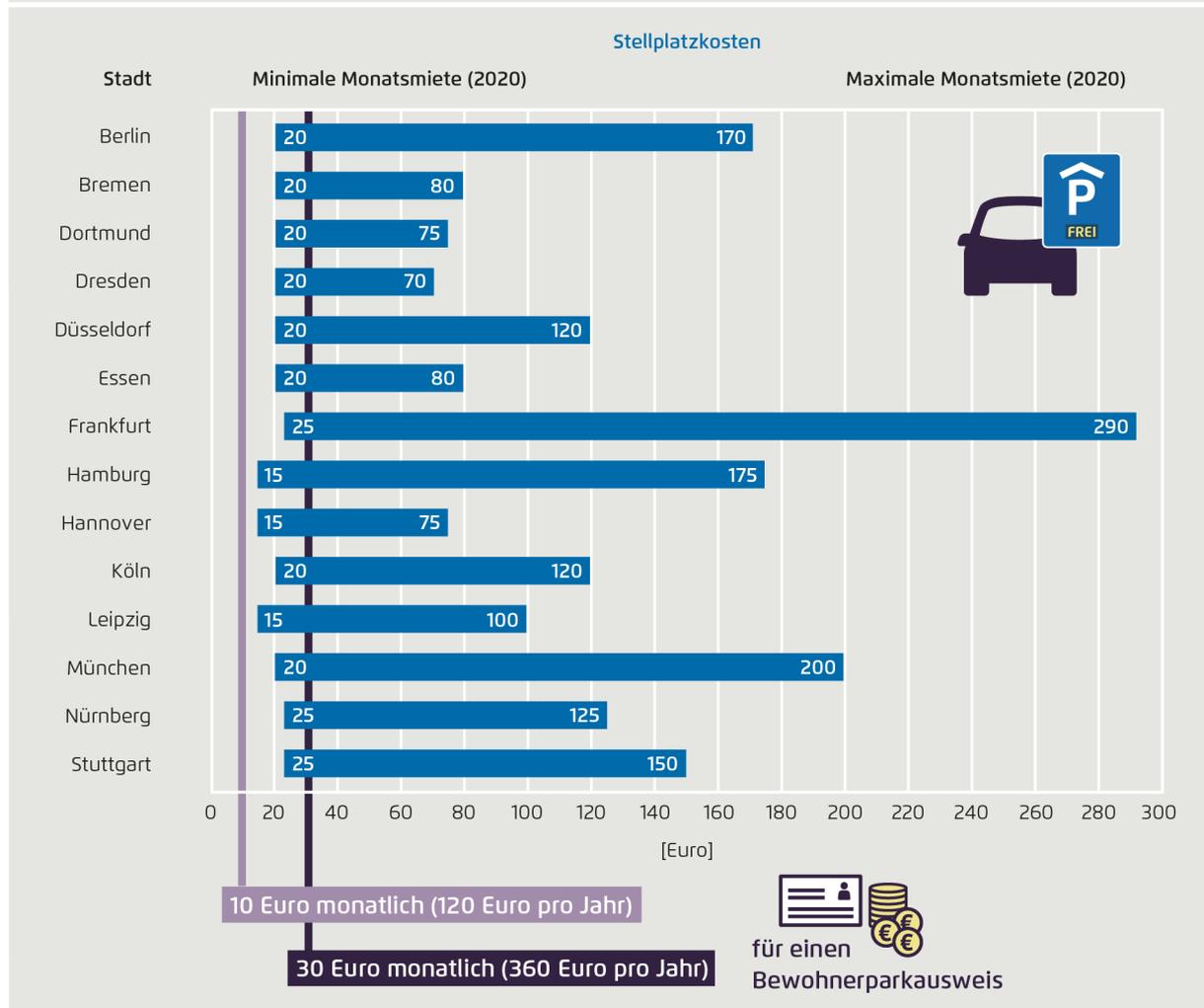
<sup>18</sup> Vgl. Agora Verkehrswende (2021).

<sup>19</sup> Vgl. Zukunftsnetz Mobilität NRW (2022); Ministerium für Verkehr BW & NVBW (2022).

Die aktuell politisch angestrebten oder bereits beschlossenen Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen liegen ungefähr zwischen 120 Euro pro Jahr (10 Euro pro Monat, angestrebter Wert lt. Koalitionsvertrag Berlin) und 480 Euro pro Jahr (40 Euro pro Monat, Maximalbetrag in Freiburg im Breisgau).<sup>20</sup> In den meisten deutschen Großstädten werden die Gebühren auch nach einer Anpassung deutlich unter den Vergleichsmieten für zentral gelegene Dauerstellplätze in privaten Garagen liegen (vgl. Abbildung 1)<sup>21</sup>, was weiterhin große Teile der Parknachfrage in den öffentlichen Raum lenken dürfte.

Der Wert eines privaten Stellplatzes: Monatsmieten in deutschen Großstädten im Vergleich zum Bewohnerparkausweis

Abbildung 1



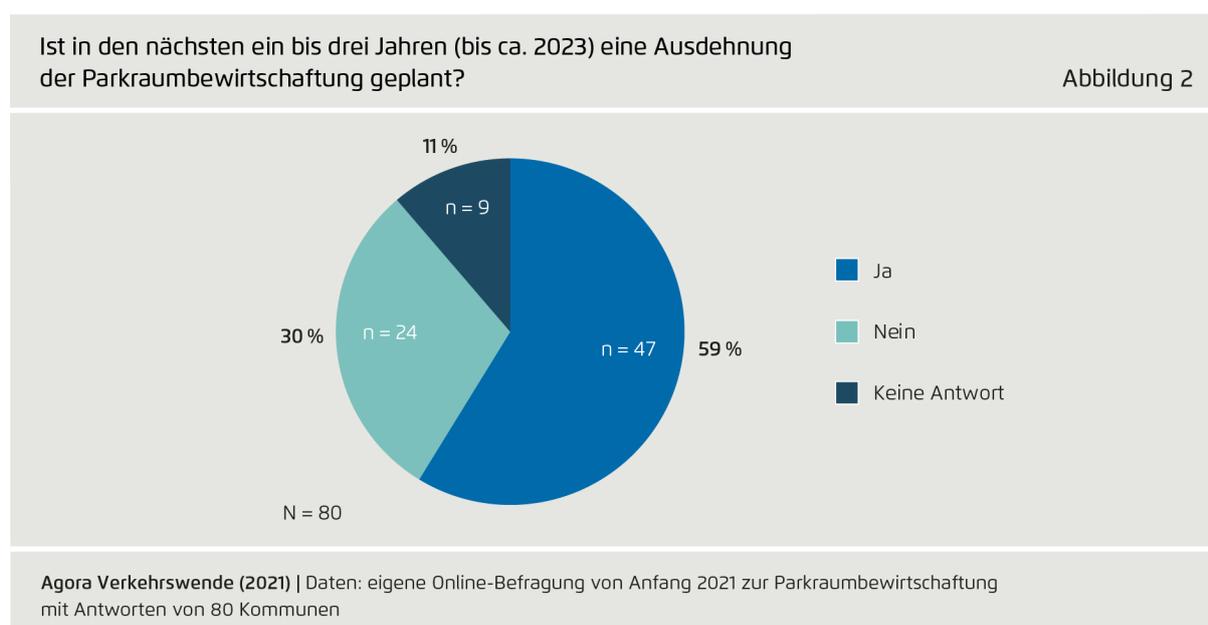
Agora Verkehrswende (06/2022) | Datenbasis für die Berechnung der Stellplatz-Mietpreise in den 14 größten Städten in Deutschland waren Garagen und Stellplätze, die im Jahr 2020 auf immowelt.de inseriert wurden; Quelle: immowelt

<sup>20</sup> SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN, DIE LINKE. (2021) sowie Stadt Freiburg (2021).

<sup>21</sup> Immowelt (2021).

## 2.4 Absehbare Ausdehnung von Bewohnerparkgebieten

In Wien decken die Bewohnerparkgebiete seit März 2020 das gesamte Stadtgebiet ab. In deutschen Gemeinden wird Parkraumbewirtschaftung vielerorts, teils auch aus rechtlichen Gründen, nur in räumlich eng begrenzten Gebieten eingesetzt – meist in den innenstadtnahen Quartieren, wo ein hoher Parkdruck leichter nachgewiesen werden kann. In Berlin gibt es z. B. nur in sieben von zwölf Bezirken Parkraumbewirtschaftung (d.h. eine Kombination aus Wohnervorrechten und Kurzparkgebühren). Doch dies ändert sich gerade: Immer mehr Gemeinden in Deutschland wollen die Parkraumbewirtschaftung – und damit auch das Bewohnerparken – ausdehnen (vgl. Abbildung 2).<sup>22</sup>



Parkraumbewirtschaftung ist für die deutschen Städte und Gemeinden eines der wirkungsvollsten Mittel, um die Verfügbarkeit von Parkplätzen für Autofahrende zu erhöhen – und gleichzeitig starke Anreize für die Verkehrswende zu setzen. Allerdings verlagert die Einführung von Parkraumbewirtschaftung einen Teil des sogenannten „Parkdrucks“ auf angrenzende Gebiete, weshalb diese bei der Prüfung neuer Parkzonen mit einzuschließen sind und eine flächenhafte Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung Sinn macht.

Damit ist absehbar, dass künftig zahlreiche neue Bewohnerparkzonen eingerichtet werden und mehr Menschen einen Bewohnerparkausweis beantragen. Dafür werden sie vielerorts höhere Gebühren entrichten, als dies jahrzehntelang der Fall war. Höhere Kosten für den Autoverkehr – ganz gleich, wie gering die Anpassung tatsächlich ausfällt – führen jedoch häufig zu intensiven politischen Diskussionen über die soziale Verträglichkeit.

Es stellt sich somit die Frage, ob für eine erfolgreiche Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Bemessung der Gebührenhöhe für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen notwendig, sinnvoll und rechtlich möglich ist.

<sup>22</sup> Derzeit ist die Einführung einer Parkraumbewirtschaftung an enge rechtliche Vorgaben geknüpft. Die im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vereinbarte Reform des Straßenverkehrsrechts sollte den Kommunen auch in dieser Hinsicht größere Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume einräumen. Vgl. Agora Verkehrswende (2022).

## 3 Sozialpolitische Einordnung: Geringverdiener durch bessere Alternativen zum Auto und ermäßigte Gebühren entlasten

### 3.1 Höhere Kosten für Bewohnerparkausweise für die meisten Haushalte tragbar

In Deutschland hängt der Besitz eines Autos eng mit dem Einkommen eines Haushalts zusammen. So besitzen gemäß der Erhebung „Mobilität in Deutschland“ (MiD) aus dem Jahr 2017 mehr als die Hälfte (53 Prozent) der Haushalte mit sehr niedrigem ökonomischem Status<sup>23</sup> gar kein Auto, während 90 Prozent der Haushalte mit sehr hohem Status mindestens ein Auto besitzen, 48 Prozent von ihnen sogar zwei oder mehr Pkw.<sup>24</sup>

Anschaffung und Unterhalt eines Pkw sind mit Kosten verbunden, die beispielsweise für Kraftstoffe, Versicherungen oder Reparaturen anfallen. Im Jahr 2017 musste ein Haushalt für ein Auto durchschnittlich ca. 5.100 Euro im Jahr aufwenden,<sup>25</sup> mittlerweile dürfte dieser Betrag noch deutlich höher liegen. Bisher schlugen die Kosten für Bewohnerparkausweise hier nur mit maximal 30,70 Euro pro Jahr zu Buche, das entspricht nicht einmal 0,09 Euro pro Tag. Eine Erhöhung dieser Gebühr auf 120 Euro pro Jahr, wie sie vielerorts geplant ist, entspräche umgerechnet 0,33 Euro pro Tag oder 2,4 Prozent der laufenden Kosten.

Selbst bei einer Gebühr von 360 Euro pro Jahr<sup>26</sup> würde die Parkberechtigung weniger als 1 Euro pro Tag kosten und für einen Durchschnitts-Pkw immer noch nur etwa 7 Prozent der jährlichen Gesamtkosten ausmachen. Auch dürfte das Straßen-Parken mit Bewohnerparkausweis in den meisten deutschen Städten trotz Gebührenerhöhung weiterhin günstiger bleiben als auf vergleichbaren Miet-Stellplätzen.

In Summe trägt eine Erhöhung der Gebühr für Bewohnerparkausweise nur zu einem sehr kleinen Teil zu den Kosten für den Besitz und die Nutzung eines Autos bei. Es kann daher in der überwiegenden Anzahl von Fällen davon ausgegangen werden, dass eine höhere Gebühr für einen Bewohnerparkausweis für die Autobesitzer:innen auch tragbar ist. Angesichts der Preissteigerungen bei Kraftstoffen, die seit dem Beginn des Krieges in der Ukraine zu verzeichnen waren, können weitere Kostensteigerungen für den Pkw-Verkehr aktuell jedoch besonders schnell auf Akzeptanzprobleme stoßen. Das gilt selbst dann, wenn höhere Kosten wie im vorliegenden Fall daraus resultieren, dass Gebühren erstmals seit Jahrzehnten angehoben werden oder eine ungerechtfertigte Subventionierung des Autoverkehrs beendet oder zumindest reduziert wird. Die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte bei der Bemessung – und auch der Verwendung - der

---

<sup>23</sup> Gemäß der in der MiD-Studie verwendeten Definition leitet sich der ökonomische Status eines Haushalts aus dem Haushaltsnettoeinkommen und der gewichteten Haushaltsgröße ab.

<sup>24</sup> BMVI (2019).

<sup>25</sup> VCD (2020).

<sup>26</sup> Dieser Betrag wird in der Stadt Freiburg im Breisgau für die Parkberechtigung eines Fahrzeugs fällig, das zwischen 4,21 Meter und 4,70 Meter lang ist. Er stellt die „Grundgebühr“ dar, die bei kleineren Fahrzeugen reduziert und bei größeren Fahrzeugen erhöht wird. Mehr dazu in Kapitel 5.1.

Gebühr kann entscheidend dazu beitragen, die Zustimmung zu einer verkehrspolitisch erforderlichen Parkraumbewirtschaftung in der Bevölkerung zu erhöhen.

## 3.2 Progressive Verteilungswirkung durch Reinvestition in Umweltverbund möglich

Eine der Mindestanforderungen an eine sozialverträgliche Ausgestaltung besteht darin, dass sich die Gebührenerhöhung bei Haushalten mit niedrigem Einkommen in relativer Rechnung nicht stärker auf das Haushaltsbudget auswirkt als bei Haushalten höherer Einkommensgruppen. Es gilt also, eine sogenannte regressive Verteilungswirkung zu vermeiden.

Da die Neuregelung der Bewohnerparkgebühren auf Länder- bzw. Gemeindeebene erfolgt und entsprechend heterogen ausfällt, lässt sich keine allgemeine Aussage darüber treffen, welche Verteilungswirkungen für die Gesamtbevölkerung zu erwarten sind. Erste grobe Abschätzungen durch eine vereinfachende Szenario-Rechnung sind jedoch möglich.

Dafür wird die in der Literatur übliche Vorgehensweise zur Analyse von Verteilungswirkungen angewendet. Zunächst wird ein Szenario gebildet, in dem die Gebühr für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen in allen Großstadtzentren in Deutschland auf einheitlich 360 Euro jährlich angehoben wird.<sup>27</sup> Der direkte finanzielle Effekt einer solchen Gebührenanpassung beschränkt sich dann annahmegemäß auf Bewohner:innen von Großstadtzentren mit einem oder mehreren Pkw, für die kein privater Stellplatz zur Verfügung steht. Betrachtet man den Gesamteffekt auf die privaten Haushaltsbudgets aller Haushalte in Deutschland, fällt die Wirkung entsprechend geringer aus: Eine Analyse auf Basis von Befragungsdaten zeigt, dass die Haushaltsausgaben in diesem Szenario um durchschnittlich etwa zehn Euro im Jahr steigen.<sup>28</sup>

Für die Verteilungsanalyse wird die Gesamtbevölkerung dann entsprechend ihrem Einkommen in fünf gleich große Gruppen eingeteilt<sup>29</sup> und anschließend berechnet, um welchen durchschnittlichen Betrag die Ausgaben jeweils wachsen. Der Ausgabenzuwachs liegt zwischen sieben und zwölf Euro jährlich, die Unterschiede zwischen den fünf Einkommensgruppen sind also eher gering. Denn Haushalte mit höherem Einkommen besitzen zwar häufiger (mindestens) einen Pkw als Haushalte mit niedrigem Einkommen – gleichzeitig steht ihnen aber auch öfter ein privater Stellplatz oder eine Garage zur Verfügung, sodass sie nicht direkt von einer Gebührenerhöhung betroffen sind. Der Anteil der in Großstadtzentren lebenden Personen ist wiederum im Bevölkerungsfünftel mit den niedrigsten Einkommen überdurchschnittlich hoch. Das aus sozialpolitischer Sicht entscheidende Ergebnis lautet: In Relation zum verfügbaren

---

<sup>27</sup> Dabei wird unterstellt, dass vor der Gebührenanpassung einheitlich 30,70 Euro pro Jahr zu entrichten waren.

<sup>28</sup> Eigene Berechnungen mithilfe von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2019. Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, siehe hierzu Goebel et al. (2019). Die Berechnungen gehen davon aus, dass alle Haushalte mit Wohnsitz in einem Großstadtzentrum (Wohnlage nach Selbstauskunft), die mindestens einen Pkw besitzen und keinen privaten Stellplatz oder Garage zur Verfügung haben, einen Parkausweis beantragen und die entsprechende Gebühr zahlen. Für alle anderen Haushalte fällt dementsprechend keine Gebühr an.

<sup>29</sup> Hierfür wird, wie in Verteilungsanalysen üblich, allen Personen in der Befragung ein nach Anzahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetes Nettohaushaltseinkommen zugewiesen (sogenanntes Nettoäquivalenzeinkommen). Die Gewichtung folgt der modifizierten OECD-Skala.

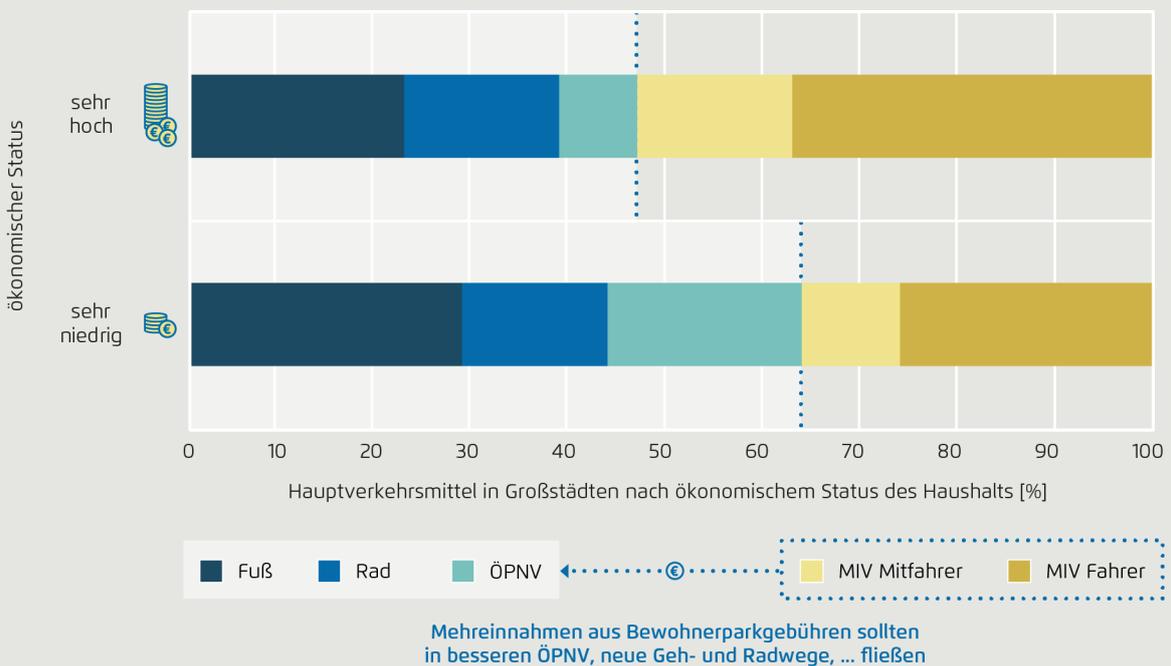
Haushaltsbudget fällt der finanzielle Effekt für die Gruppe der Haushalte mit niedrigem Einkommen so zunächst deutlich stärker aus (regressive Wirkung).

Für eine umfassende Bewertung muss jedoch auch der (finanzielle) Gegenwert mit einbezogen werden, der aus der Verwendung der zusätzlichen Einnahmen resultiert. Werden Mehreinnahmen aus den höheren Ausstattungsgebühren für Bewohnerparkausweise auf kommunaler Ebene beispielsweise dafür eingesetzt, das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln oder Geh- und Radwegen auszubauen und zu verbessern und so den Umstieg zu ermöglichen, kommen diese Investitionen allen Einkommensgruppen zugute; in relativer Rechnung profitieren hier untere Einkommensgruppen überdurchschnittlich stark. Zudem werden die Anwohner:innen mit Parkberechtigung dadurch entlastet, dass die Parkplatzsuche mit einer erweiterten Parkraumbewirtschaftung typischerweise weniger Zeit und Sprit in Anspruch nimmt. Hinzu kommen bedeutende nicht-monetäre Vorteile der Parkraumbewirtschaftung. So wirkt sich die Reduktion von Lärm und Luftschadstoffen, die aus dem abnehmenden Parksuchverkehr resultiert, positiv auf alle Bewohner:innen und Besucher:innen der Innenstädte aus.

Geringverdiener in deutschen Großstädten legen zwei Drittel ihrer Wege im Umweltverbund zurück

Abbildung 3

Diese profitieren besonders stark von Investitionen in Öffentliche Verkehrsmittel, Geh- und Radwege



Agora Verkehrswende (06/2022) | Die Daten enthalten nur den Raumtyp "Großstadt", jedoch nicht den Raumtyp "Metropole" der regionalstatistischen Raumtypologie RegioStaR des BMDV; Quelle: Mobilität in Tabellen 2017

Wenn die Kommunen die Mehreinnahmen infolge einer Gebührenerhöhung entsprechend verwenden, lässt sich demnach eine progressive Gesamtwirkung erzielen, d.h. Haushalte mit geringem ökonomischem Status werden gestärkt. Allerdings wird sich die Verteilungswirkung von Kommune zu Kommune unterscheiden, je nach Zusammensetzung der Bevölkerung in den betroffenen Quartieren oder auch der Ausstattung dieser Stadtteile mit Verkehrsmitteln und

Mobilitätsangeboten. Soweit Kommunen Daten und Erkenntnisse über diese Faktoren vorliegen, sollten sie im Sinne einer bestmöglichen Ausgestaltung daher eigene Wirkungsabschätzungen vornehmen.

### 3.3 Ermäßigungen nur für besonders betroffene Gruppen notwendig

Wie dargelegt, erscheint eine progressive Verteilungswirkung durch entsprechende Gestaltung des Mitteleinsatzes (etwa durch eine Re-Investition der Mehreinnahmen in den ÖPNV oder Radverkehr) grundsätzlich möglich. Daher stellt sich die Frage, ob auch die Ausgestaltung der Gebührenhöhe unter Berücksichtigung sozialpolitischer Aspekte erfolgen sollte.

Zu beachten ist hierbei, dass die bestehenden sozialen Sicherungssysteme wie beispielsweise das Arbeitslosengeld II derzeit keine Kompensation höherer Pkw-Kosten vorsehen. Sollte der Gesetzgeber hier keine Änderungen vornehmen, erscheint es grundsätzlich sinnvoll, soziale Härten direkt über die Gebührensatzung abzufedern. Denn auch verhältnismäßig geringe Kostensteigerungen bei einzelnen Ausgabenfeldern können einkommensarme Personen in einem Umfeld hoher allgemeiner Preissteigerungen wirtschaftlich stark unter Druck setzen.

Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Personen tatsächlich auf die Pkw-Nutzung angewiesen sind und ein Umstieg auf potenziell günstigere und umweltfreundlichere Alternativen, beispielsweise den öffentlichen Verkehr, kurzfristig nicht möglich ist. Diese Gruppe ist jedoch relativ klein (siehe Kasten).

#### **Wie viele Menschen können sich ein Auto kaum leisten, sind aber dennoch darauf angewiesen?**

Für den verhältnismäßig kleinen Teil der Autobesitzer:innen, deren Einkommen sehr gering ist und die gleichzeitig auf ein Auto angewiesen sind, weil sie z.B. lange Arbeitswege haben, die nicht mit dem ÖPNV zu leisten sind, oder weil sie körperlich eingeschränkt sind, sind Ermäßigungen aus sozialpolitischer Sicht besonders sinnvoll.

Studien schätzen, dass ein „**erzwungener Pkw-Besitz**“, der das Haushaltsbudget stark belastet, abhängig von der gewählten Definition<sup>30</sup>, auf etwa 3 bis 5 Prozent der Haushalte in Deutschland zutrifft, bei Haushalten im untersten Einkommensfünftel auf etwa jeden zehnten. In dicht besiedelten, urbanen Gebieten fällt dieser Wert noch einmal deutlich niedriger aus, da zumindest zentrale Stadtteile meistens über ein sehr gutes Angebot an ÖPNV und Car-Sharing verfügen oder auch mit dem Fahrrad gut erschlossen sind, sodass die Bevölkerung weniger auf ein (eigenes) Auto angewiesen ist.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Zu den üblichen Kriterien in der Literatur zählt neben dem Pkw-Besitz ein sehr niedriges Haushaltseinkommen, bspw. unterhalb der Armutsschwelle, oder materielle Deprivation. Teilweise wird als zusätzliches Kriterium – wo datenseitig möglich – eine allein mit dem Pkw gegebene Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes und/oder von Einkaufsmöglichkeiten zugrunde gelegt.

<sup>31</sup> Vgl. Mattioli (2017); BMVBS (2012).

**Grob überschlagen dürften den genannten Studien zufolge in Summe also circa 2 Prozent der Haushalte in Deutschland gleichzeitig auf ein eigenes Auto angewiesen sein und über ein sehr niedriges Einkommen<sup>32</sup> verfügen.** Von diesen 2 Prozent wiederum leben nicht alle in Gebieten mit Bewohnerparkvorrechten, sodass die Zahl der tatsächlich besonders betroffenen Haushalte noch geringer ausfallen dürfte.

Wer für die Bewältigung des Alltags auf ein Auto angewiesen ist und wer nicht, lässt sich kaum objektiv feststellen. Die Beurteilung dieser Frage wäre jedenfalls mit einem hohen Nachweis- und Verwaltungsaufwand verbunden. Zwischen der Zielgenauigkeit einer Regelung und der damit verbundenen administrativen Mehrbelastung der kommunalen Verwaltung besteht somit ein Zielkonflikt.

Die Kombination der Kriterien „Autoabhängigkeit“ und „soziale Bedürftigkeit“ dürfte zu komplex und damit nicht geeignet sein, um sie regelmäßig als Voraussetzung für Gebührennachlässe anzuwenden.

Um Akzeptanz in der Bevölkerung zu erzielen und den Verwaltungsaufwand gleichzeitig begrenzt zu halten, könnte es daher zielführend sein, **pauschal Ermäßigungen** für einkommensarme Personen anzustreben, auch wenn der Kreis der Begünstigten so insgesamt größer ausfallen dürfte, als es aus sozialpolitischer Sicht geboten ist. Anwohner:innen mit körperlichen Beeinträchtigungen sollten in diesem Fall auch eine nach dem Grad der Behinderung gestaltete Ermäßigungen erhalten. Eine **zusätzliche, zielgenaue Härtefallregelung** für Einzelfälle könnte sich dann auf die wenigen vulnerablen Personen beschränken, die von den pauschalen Ermäßigungen nicht erfasst werden.

Insgesamt können maßvolle Ermäßigungen für einzelne Bevölkerungsgruppen also ein guter Kompromiss zwischen den verschiedenen verkehrs-, sozial- und fiskalpolitischen Erwägungen sein. Im Verbund mit weiteren, sozial gestalteten Reformen der Abgaben und Subventionen im Mobilitätsbereich lassen sich so faire Preise im Straßenverkehr verankern, die auch vulnerable Gruppen finanziell nicht überfordern und deren Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben sicherstellen. Aus kommunalpolitischer Sicht kann die Berücksichtigung sozialer Kriterien allein schon deshalb empfehlenswert sein, um Akzeptanz für höhere Gebühren zu erzeugen und so das Vorhaben nicht von vornherein politisch scheitern zu lassen.

Rechtlich erscheint diese Form der Gebührenermäßigung zulässig. Dazu mehr in Kapitel 4.

---

<sup>32</sup> Definiert über die Zugehörigkeit des Haushalts zum untersten Einkommensfünftel.

## 4 Juristische Einordnung: Rechtsgrundlage eröffnet begrenzt soziale Gestaltungsspielräume

Rechtlich erscheinen Ermäßigungen und Befreiungen bei den Ausstellungsgebühren für Bewohnerparkausweise zwar möglich, sie sind aber nicht unproblematisch. Bislang liegen noch keine gerichtlichen Entscheidungen hierzu vor.

Grundsätzlich können mit Gebühren durchaus auch soziale Zwecke verfolgt werden. Soziale Zwecke zählen – neben der Deckung der Kosten des Verwaltungsaufwands, der Abschöpfung des durch die öffentliche Leistung erlangten Vorteils beim Gebührenschuldner (Vorteilsausgleich) und der Verhaltenslenkung – zu den legitimen Gebühreuzwecken.<sup>33</sup> Soziale Zwecke können etwa durch Abstufungen der Gebührenbelastung nach Leistungsfähigkeit unterhalb einer kostenorientierten Obergrenze des Gebührensatzes verfolgt werden<sup>34</sup>. Es kommt jedoch auf die tatbestandliche Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung an. Nur diejenigen Gebühreuzwecke, die von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind geeignet, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern.<sup>35</sup>

Es ist daher § 6a Abs. 5a StVG in den Blick zu nehmen. Nach dieser Vorschrift können für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen Gebühren erhoben werden, wobei auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden können. Die Neuregelung zielt damit erkennbar auf die Deckung des Verwaltungsaufwands sowie die Abschöpfung des wirtschaftlichen Werts des Bewohnerparkausweises für den Gebührenschuldner ab. Dies ergibt sich auch deutlich aus der Gesetzesbegründung.<sup>36</sup> Hingegen lässt sich kein ausdrücklicher gesetzgeberischer Wille feststellen, dass mit der Gebühr eine Lenkungswirkung oder die Berücksichtigung sozialer Zwecke beabsichtigt ist.

Neben diesen gebührenrechtlichen Grundsätzen könnten – den teilweise zu vernehmenden Bedenken in der Verwaltungspraxis folgend – auch straßenverkehrsrechtliche Erwägungen gegen Ermäßigungen und Befreiungen aus sozialen Gründen sprechen. Der dem Straßenverkehrsrecht immanente Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ verbietet grundsätzlich die Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Verkehrsteilnehmer.<sup>37</sup> Unterscheidungen sind nur aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, nicht aber aus anderen wie etwa sozialen Gründen zulässig. Auch wenn unterschiedlich hohe Gebühren für Bewohnerparkausweise niemanden von der Teilnahme am (ruhenden) Verkehr ausschließen, könnte durch die damit verbundene Besserstellung einzelner Verkehrsteilnehmer der Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit berührt sein. Abweichungen von diesem Grundsatz bedürfen einer

<sup>33</sup> BVerwG, Urteil vom 29.04.2021 – 9 C 1/20 –, juris Rn. 20; BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 –, juris Rn. 57.

<sup>34</sup> Bei einer derartigen Abstufung sind die Gebühren umso niedriger, je geringer das Einkommen ist. In der höchsten Einkommensklasse werden demnach auch die höchsten Gebühren fällig. Dieser Ansatz ist jedoch nicht Gegenstand dieses Papiers und wird nach aktuellem Kenntnisstand auch bislang von keiner Kommune angewendet oder angestrebt.

<sup>35</sup> BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 –, juris Rn. 63.

<sup>36</sup> Deutscher Bundestag (2020): S. 13.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 –, juris Rn. 35.

Rechtsgrundlage, wie es sie z. B. in sozialer Hinsicht mit den Parkbevorrechtigungen für Menschen mit einer körperlichen Behinderung in § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a StVO gibt.

Es ist unklar, inwieweit der strenge Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit auch auf das straßenverkehrsbezogene Gebührenrecht Anwendung findet. Gegen eine unmittelbare Geltung könnte in systematischer Hinsicht sprechen, dass die Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit soweit ersichtlich vor allem an der gefahrenabwehrrechtlichen Ausrichtung des § 6 StVG anknüpft, während die straßenverkehrsbezogenen Gebühren auf § 6a StVG beruhen. Jedoch könnten jüngere gesetzgeberische Aktivitäten darauf hindeuten, dass der Gesetzgeber auch das straßenverkehrsbezogene Gebührenrecht als vom Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit erfasst ansieht. Anderenfalls hätte es der gebührenrechtlichen Ausnahmetatbestände in § 3 Abs. 6 des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG) und § 3 Abs. 4 des Carsharinggesetzes (CsgG) nicht bedurft.<sup>38</sup> Mit Blick auf das Bewohnerparken stellt zwar bereits die Möglichkeit der Anordnung von Bewohnerparkvorrechten eine Ausnahme vom Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit dar, doch ist diese Ausnahme in § 6 Abs. 1 Nr. 15b StVG und § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO ausdrücklich geregelt.

Soweit man davon ausgeht, dass eine soziale Abstufung zwischen den Einkommensklassen vom Gesetzgeber nicht als legitimer Gebührenzweck für die Ausstellungsgebühren für Bewohnerparkausweise vorgesehen und zudem womöglich durch den Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit gesperrt ist, verbliebe lediglich die Möglichkeit, soziale Härten über den Grundsatz der „Angemessenheit“ der Gebühr abzufedern. Eine Gebühr muss stets verhältnismäßig sein.<sup>39</sup> Führt ihre Erhebung im Einzelfall zu Folgen, die unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Planvorstellung durch den gebotenen Anlass nicht mehr gerechtfertigt sind, bedarf es geeigneter Ausnahmen oder Befreiungen.<sup>40</sup> Die Ausstellungsgebühr für Bewohnerparkausweise ist daher entweder insgesamt so zu gestalten, dass sie auch von Bevölkerungsgruppen mit niedrigerem Einkommen getragen werden kann. In diesem Fall wäre jedoch die Berücksichtigung des Werts der Parkmöglichkeit stark eingeschränkt. Oder die Verhältnismäßigkeit ist über eine **soziale Ermäßigungs- oder Befreiungsklausel** herzustellen. Zwar führt auch diese Vorgehensweise zu einer Bevorzugung einzelner Verkehrsteilnehmer. Doch dürfte die – grundgesetzlich in Art. 2 Abs. 1 GG verankerte – Angemessenheit der Gebühr dem ungeschriebenen Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit vorgehen. Bei der Ausgestaltung der Ermäßigungs- oder Befreiungsklausel ist darauf zu achten, dass einkommensstärkere Gruppen nicht gezielt stärker belastet, sondern lediglich besonders einkommensarme Gruppen entlastet werden. Bei der Bestimmung des Berechtigtenkreises sind klare Kriterien zugrunde zu legen, wobei an bestehende sozialrechtliche Einordnungen (z. B. Leistungsbezug nach SGB) angeknüpft werden könnte, um zusätzlichen Prüfaufwand zu vermeiden.

<sup>38</sup> Vgl. auch die jeweiligen Gesetzesbegründungen: Deutscher Bundestag (2014) (EmoG) sowie Deutscher Bundestag (2017) (CsgG).

<sup>39</sup> BVerfG, Urteil vom 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 –, juris Rn. 43; BVerfG, 08.04.1987 – 2 BvR 909/82 –, juris Rn. 118.

<sup>40</sup> BVerfG, Urteil vom 05.04.1978 – 1 BvR 117/73 –, juris Rn. 35.

Im Ergebnis erscheint es daher nicht ausgeschlossen, jedenfalls zur Abfederung sozialer Härten gewisse Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände in die Gebührenordnung aufzunehmen<sup>41</sup>. Auch im Fall einer gerichtlichen Überprüfung einer Gebührenregelung ließe sich auf diese Weise eine belastbare Argumentation aufbauen. Gleichwohl wäre eine gesetzgeberische Erweiterung der Gebühreuzwecke des § 6a Abs. 5a StVG zu begrüßen, um bei der Bemessung der Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen auch soziale Ziele verfolgen zu können.

---

<sup>41</sup> Die Anfang Juni 2022 durch das Verkehrsministerium Baden-Württemberg aktualisierten Hinweise zum Bewohnerparken enthalten einen weiteren Lösungsvorschlag zur Berücksichtigung sozialer Kriterien bei Bewohnerparkausweisen (vgl. Ministerium für Verkehr BW & NVBW (2022)). Angesichts einer ausstehenden gerichtlichen Klärung von sozialen Befreiungen und Ermäßigungen empfiehlt das Land den Kommunen ein Zuschussmodell außerhalb des straßenverkehrsrechtlichen Gebührenrechts.

## 5 Praktische Einordnung: Von der Grundgebühr zu sozial ausgestalteten Gebühren

### 5.1 Fahrzeugbezogene Differenzierung

Eine Gebührenerhöhung lässt sich nicht nur dadurch sozialverträglich gestalten, dass sie direkt auf sozio-ökonomische Merkmale von Personen oder Haushalten Bezug nimmt. Auch durch das Anknüpfen an Fahrzeugmerkmale ergeben sich typischerweise Unterschiede in der sozialen Wirkung von neugestalteten Parkgebühren.

So stellt die Berücksichtigung der **Fahrzeuggröße** eine erste, wenn auch nicht gänzlich treffsichere Möglichkeit dar, soziale Aspekte bei einer Differenzierung der Grundgebühr indirekt zu beachten. Eine Besserstellung für platzsparende Fahrzeuge wird in erster Linie deshalb erwogen, weil mit der Fahrzeuggröße der Platzverbrauch steigt. Im Jahr 2020 entfielen bereits fast ein Drittel aller Neuanmeldungen auf größere Fahrzeuge – wodurch die Flächenkonflikte in den Städten tendenziell weiter zuzunehmen drohen. So hat der Gemeinderat der Stadt Freiburg im Breisgau im Dezember 2021 eine **jährliche Grundgebühr** von 360 Euro für einen Bewohnerparkausweis beschlossen<sup>42</sup>. Diese verringert sich auf 240 Euro bei Fahrzeugen, die kürzer sind als 4,21 Meter. Für Fahrzeuge, die länger als 4,70 Meter sind, steigt die Gebühr auf 480 Euro.<sup>43</sup>

Große Fahrzeuge wie beispielsweise SUV und Geländewagen sind in der Anschaffung und Haltung deutlich teurer. Sie werden vor allem von einkommensstarken Menschen und Haushalten genutzt; weniger als jeder zehnte große Pkw gehört zu einem Haushalt mit niedrigem oder sehr niedrigem ökonomischem Status.<sup>44</sup> Insofern geht von einer Differenzierung der Ausweisgebühren nach Fahrzeuggröße eine gewisse soziale Wirkung aus, sie bleibt allerdings nur ein Hilfskriterium.

### 5.2 Ermäßigungen für ausgewählte Zielgruppen

Ermäßigungen auf Basis von sozialen Kriterien können dazu beitragen, die Akzeptanz von Gebührenerhöhungen zu steigern, und verkehrs-, sozial- und fiskalpolitische Ziele miteinander in Einklang zu bringen (vgl. Kapitel 3). Ihre rechtliche Zulässigkeit ist derzeit noch nicht gerichtlich geklärt, erscheint aber durchaus möglich (vgl. Kapitel 4).

Insofern ist die in Freiburg im Breisgau getroffene Regelung für **Ermäßigungen sowie Befreiungen von der Grundgebühr** interessant. Die Lösung zielt nicht nur auf einzelne Härtefälle ab, sondern richtet sich an eine umfassender definierte Bevölkerungsgruppe. So erhalten arbeitssuchende Personen und erwerbstätige Menschen mit SGB II-Bezug (sogenannte Aufstocker:innen), Menschen mit Behinderung sowie Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe (SGB XII),

---

<sup>42</sup> Stadt Freiburg (2021).

<sup>43</sup> Die Fahrzeuggröße wird von den Antragstellenden im Online-Antragsformular eingegeben. Die Behörde prüft die Richtigkeit der Angaben in jedem einzelnen Fall. Ein automatisierter Abgleich zwischen den mit dem Kennzeichen verknüpften Fahrzeugdaten ist derzeit noch nicht möglich.

<sup>44</sup> BMVI (2017).

Wohngeld oder Leistungen der Kriegsopferversorgung eine Sozialermäßigung von 75 Prozent. Menschen mit schwerer Behinderung werden von der Gebühr befreit. Die Basis dafür bilden jeweils die entsprechenden Bescheide, die einem Antrag beifügt werden können. Diese Lösung ist aus datenschutzrechtlicher Sicht unproblematisch.

Die von Freiburg beschlossene Regelung könnte eine sehr gute Vorlage sein, um die meisten Menschen mit geringem Einkommen von höheren Gebühren zu entlasten. Zwar gibt es immer auch Personengruppen, die von den höheren Gebühren unverhältnismäßig stark betroffen sind, ohne dass sie Anspruch auf eine Ermäßigung hätten. Dazu zählen die sogenannten „working poor“, die trotz Arbeit sehr wenig verdienen, aber dennoch keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben. Hinzu kommen die Menschen, die aus vielfältigen Gründen keine Sozialleistungen beantragen, obwohl sie Anspruch darauf haben. In der Praxis wird es schwer sein, tatsächlich alle Menschen mit wenigen, handhabbaren Kategorien zu erfassen. Diese kleine Leerstelle muss aber angesichts der komplexen Situation und des gleichzeitigen Anspruchs auf ein schlankes Verfahren wohl stehenbleiben (siehe Kapitel 3). Abgefangen werden könnte sie durch eine ergänzende, aber eng begrenzte Härtefallregelung für Einzelfälle.<sup>45</sup>

### 5.3 Inklusives und niedrighschwelliges Verfahren

Auch die Umsetzung der Gebührenerhöhung sowie die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens kann Ansatzpunkte bieten, um Haushalte mit geringem Einkommen zu entlasten. So kann die geplante Gebührenerhöhung sozialverträglicher umgesetzt werden, wenn sie nicht auf einmal, sondern in Teil-Schritten (beispielsweise aufgeteilt auf mehrere Jahre) erfolgt.

Bei der **Beantragung** von sozialen Ermäßigungen können einige Angebote gemacht werden, die einen einfachen Antragsprozess gewährleisten und gleichzeitig unbürokratisch nutzbar sind. In vielen Kommunen haben sich Sozialpässe etabliert. Sie können statt anderer Nachweise (z. B. von der Arbeitsagentur) akzeptiert werden, um Anspruch auf eine Ermäßigung zu erhalten. Darüber hinaus erscheint eine Beantragung im Online-Verfahren nicht nur praktikabel, sondern könnte besonders für einkommensarme Personen verglichen mit einer Antragsstellung vor Ort im Amt auch weniger stigmatisierend wirken.

Auch das Angebot, die **Zahlung** einer Jahresgebühr in Raten (etwa in Halbjahres- oder Quartals-Schritten) zu leisten, kommt Menschen mit sehr geringem Einkommen entgegen, da sie oft keine Rücklagen für höhere Einmalzahlungen haben. Die Gültigkeit der Ermäßigung sollte sich über den gesamten beantragten Zeitraum des Bewohnerparkausweises (in der Regel ein bis zwei Jahre) erstrecken, ohne dass der Anspruch erneut nachgewiesen werden muss.

---

<sup>45</sup> Im Beschluss aus Freiburg im Breisgau heißt es hierzu: „Zudem sieht die Satzung eine Härtefallregelung vor, die die Verhältnismäßigkeit der Regelungen sicherstellt.“ (Stadt Freiburg 2021)

## Quellenverzeichnis

**Agora Verkehrswende (2021):** Agora Verkehrswende. *Fotobeweis am Straßenrand. Wie digital unterstütztes Parkraummanagement die Sicherheit erhöhen kann und sich mit dem Verkehrs- und Datenschutzrecht vereinbaren lässt.* April 2021.

**Agora Verkehrswende (2022):** Agora Verkehrswende. *Straßenverkehrsgesetz modernisieren, Freiräume für Kommunen schaffen.* Februar 2022.

**BA Mitte (o. J.):** Bezirksamt Mitte von Berlin. *Ruhender Verkehr/Parkraumbewirtschaftung.* URL: <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenamts/planung-entwurf-neubau/ruhender-verkehr-parkraumbewirtschaftung-895140.php>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**BMVI (2017):** Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.). *Mobilität in Tabellen (MiT).* URL: <https://mobilitaet-in-tabellen.dlr.de/mit/>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**BMVI (2019):** Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.). *Mobilität in Deutschland – MiD. Ergebnisbericht.* Februar 2019.

**BMVBS (2012):** Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.). *Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Exklusion. Fähigkeiten und Ressourcen einer ländlichen Bevölkerung für eine angemessene Versorgung und Teilhabe am öffentlichen Leben.* BMVBS-Online Publikation 27/2012. URL: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/bmvbs-online/2012/DL\\_ON272012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/bmvbs-online/2012/DL_ON272012.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**Deutscher Bundestag (2014):** Deutscher Bundestag. Drucksache 18/3418. *Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener*

*Fahrzeuge (Elektromobilitätsgesetz – EmoG).* Gesetzentwurf der Bundesregierung. 03.12.2014.

**Deutscher Bundestag (2017):** Deutscher Bundestag. Drucksache 18/11285. *Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz – CsgG).* Gesetzentwurf der Bundesregierung. 22.02.2017.

**Deutscher Bundestag (2020):** Deutscher Bundestag. Drucksache 19/19132. *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 (8. FStrÄndG).* 12.05.2020.

**Goebel et al. (2019):** Goebel, Jan; Grabka, Markus M.; Liebig, Stefan; Kroh, Martin; Richter, David; Schröder, Christian; Schupp, Jürgen. *The German Socio-Economic Panel (SOEP). Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (239), S. 345–360.*

**Immowelt (2021):** immowelt Holding GmbH. *Luxusgut Stellplatz: Autofahrer zahlen in deutschen Großstädten bis zu 290 Euro Miete fürs Parken.* Pressemitteilung vom 05.05.2021, URL: <https://www.immowelt-group.com/presse/pressemitteilungenkontakt/immoweltde/2021-1/luxusgut-stellplatz-autofahrer-zahlen-in-deutschen-grossstaedten-bis-zu-290-euro-miete-fuers-parken/>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**Krutzler (2022):** Krutzler, David. *Zehntausende Parkplätze sollen in Wien nach Parkpickerl-Ausweitung wegfallen.* In: Der Standard, 1. März 2022, URL: <https://www.derstandard.de/story/2000133727233/zehntausende-parkplaetze-sollen-nach-parkpickerl-ausweitungwegfallen>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**Latz (2022):** Latz, Christian. *Arbeitskosten übersteigen Parkgebühren. Berliner Verwaltung zahlt bei jedem Anwohnerparkausweis drauf.* In: Tagesspiegel Online, 17. Januar 2022, URL: <https://plus.tagesspiegel.de/berlin/arbeitskosten-ubersteigen-parkgebuehren-berliner-verwaltung-zahlt-bei-jedem-anwohnerparkausweis-drauf-363373.html>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**Mattioli (2017):** Mattioli, Giulio. *'Forced Car Ownership' in the UK and Germany: Socio-Spatial Patterns and Potential Economic Stress Impacts.* In: Social Inclusion 5 (4), S. 147–160. DOI: 10.17645/si.v5i4.1081.

**Ministerium für Verkehr BW & NVBW (2022):** Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg & NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH. *Begleitschreiben zur Delegationsverordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren – Hinweise zum Bewohnerparken.* Juni 2022, URL: [https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM\\_Anhang/220601\\_Begleitschreiben\\_Erhebung\\_Parkgeb%C3%BChren.pdf](https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/220601_Begleitschreiben_Erhebung_Parkgeb%C3%BChren.pdf). Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**Radio Bremen (2022):** Radio Bremen. *Bremen will die Preise fürs Parken ab Juli verdoppeln.* In: buten un binnen, 27. April 2022, URL: <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/parken-preiserhoehung-ticket-bremen-100.html>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**rbb (2022):** Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb). *Parken in Berlin soll teurer werden – außer für Schichtarbeiter.* In: rbb, 12. Mai 2022,

URL: <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2022/05/berlin-parken-parkgebuehren-erhoehung-ausnahme-schichtdienst.html>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN, DIE LINKE. (2021):** SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN, DIE LINKE. *Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark.* Koalitionsvertrag 2021–2026.

**Stadt Freiburg (2021):** Stadt Freiburg im Breisgau. Drucksache G-21/240. *Beschlussvorlage zur Änderung der Höhe der Gebühren für Bewohnerparken.* 26.11.2021.

**VCD (2020):** Verkehrsclub Deutschland e.V. *Was kostet ein Auto?* URL: <https://www.vcd.org/artikel/was-kostet-ein-auto>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.

**Zahn (2021):** Zahn, Mathias. *Wird das Anwohnerparken in Rheinland-Pfalz bald deutlich teurer?* In: SWR Aktuell, 10. Juni 2021, URL: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/anwohnerparken-gebuehr-100.html>. Letzter Zugriff am: 03.06.2022.

**Zukunftsnetz Mobilität NRW (2022):** Zukunftsnetz Mobilität NRW (Hrsg.). *Ansätze zur Festlegung der Gebühren für Bewohnerparkausweise.* URL: <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/media/2022/5/16/9bf175d0c41f830ee035cefb77e40810/znm-hinweispapier-bewohnerparken.pdf>. Letzter Zugriff am: 13.06.2022.