

Az.: 6 A 138/23
1 K 1808/20 VG Leipzig



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des

– Kläger –
– Berufungskläger –

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Stadt Leipzig
vertreten durch den Oberbürgermeister
Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig

– Beklagte –
– Berufungsbeklagte –

wegen

Ausnahmegenehmigung Bewohnerparkbereich
hier: Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 6. August 2025

am 11. August 2025

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 7. Dezember 2022 – 1 K 1808/20 – wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die Klage des Klägers auf Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für zwei Fahrzeuge für das Parken im Bewohnerparkgebiet F abgewiesen wird.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung i. H. v. 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in i. H. v. 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt im Berufungsverfahren die Erteilung von zwei Ausnahmegenehmigungen für das Parken im Bewohnerparkbereich für zwei Fahrzeuge seiner Mitarbeiterinnen.
- 2 Er ist Notar, hat sowohl seinen Wohnsitz als auch seinen Kanzleisitz in der L..... 19 in Leipzig, die sich im Gebiet des Bewohnerparkbereichs F befindet, und beschäftigt zehn Mitarbeiter.
- 3 Mit Beschluss der Ratsversammlung der Beklagten vom 18. Juli 2012 wurde ein Nutzungskonzept für den öffentlichen Raum im Umfeld des Sportforums beschlossen, in dem auch die unbefriedigende Situation für das Anwohnerparken im Waldstraßenviertel angesprochen wurde. Nach einer Untersuchung durch ein Ingenieurbüro und der Vorstellung eines Vorschlags für das Bewohnerparken im Bürgerverein Waldstraßenviertel fasste die Ratsversammlung der Beklagten am 22. August 2018 u. a. den Beschluss, das Bewohnerparken im Waldstraßenviertel einzuführen und hierfür die Mittel bereitzustellen. Bewohnerparkausweise könnten nur von Personen beantragt werden, die tatsächlich mit Hauptwohnsitz im Gebiet wohnten, dort amtlich gemeldet seien und über ein eigenes Fahrzeug, aber keinen privaten Stellplatz verfügten.

- 4 Mit Beschluss des Oberbürgermeisters vom 3. Dezember 2019 – VI-DS-03681-DS-07 – wurde die Einführung zum 1. Januar 2020 angeordnet. Die Vorlage vom 22. August 2018 wurde u. a. dahingehend modifiziert, dass Gewerbetreibende zwei gebührenpflichtige Ausnahmegenehmigungen ohne Einzelfallprüfung erhalten (Nr. 4). Gewerbetreibende und Freiberufler könnten beim Nachweis eines Härtefalls zudem eine gebührenpflichtige Ausnahmegenehmigung erhalten (Nr. 5). In der dem Beschluss beiliegenden Beschreibung des Abwägungsprozesses wird unter anderem ausgeführt, dass mit Stand vom 29. Oktober 2019 auf private Personen 3.572 Fahrzeuge zugelassen seien. Die Anzahl der Fahrzeuge, die nicht in dem Gebiet zugelassen und dortigen Bewohnern nur überlassen seien, lasse sich nicht verifizieren. All diesen Fahrzeugen stünden in den Bewohnerparkgebieten E und F exklusiv auf dem Stadionvorplatz 3.038 Stellplätze zur Verfügung. Generell sei eine pauschale Benennung von bestimmten Gewerken, Berufszweigen oder ähnlichem aus rechtlicher Sicht nicht möglich, da der Kreis der begünstigten Verkehrsteilnehmer klar bestimmt und nicht nur bestimmbar sein müsse und die Benennung einzelner Gruppierungen auch der privilegienfreien Gestaltung der Straßenverkehrsordnung zuwiderlaufe. Eine Variante sei unter Berücksichtigung der allgemeinen Erteilungsmöglichkeit von Ausnahmegenehmigungen, allen Gewerbetreibenden, die eine Eintragung ihrer Hauptniederlassung im Waldstraßenviertel im Gewerberegister nachwiesen, eine kostenpflichtige Ausnahmegenehmigung zu erteilen. Dies wäre eine pauschale Regelung, die sowohl für die Verwaltung als auch die Antragsteller einfach und effizient zu handhaben wäre. Von dieser Regelung wären auch Kleintransporter, also Fahrzeuge zur Güterbeförderung bis 3,5 t, betroffen. Eine andere Variante wäre eine individuelle und dem Willen des Gesetzgebers entsprechende Erteilung der Ausnahmegenehmigung in bestimmten Einzelfällen. Hierbei würde die Angewiesenheit des jeweiligen Gewerbebetriebs auf ein oder mehrere Fahrzeuge berücksichtigt und die bundesweit einheitliche Rechtsprechung zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 StVO könne beachtet werden. Die Antragstellung habe mit einer ausführlichen Begründung zu erfolgen, warum es zwingend erforderlich sei, das Fahrzeug dauerhaft in dem Bewohnerparkgebiet abzustellen. Dies könne bei Fahrzeugen von dort ansässigen Handwerksbetrieben, Fahrzeugen von Firmen mit 24-Stundendiensten, Fahrzeugen von Firmen, die aufgrund von dauerhaften vertraglichen Verpflichtungen Transporte von Dingen vornehmen müssten, und Fahrzeugen von Firmen, die für die Gewerbeausübung immanent seien, wie z. B. bei einem Pflegedienst, der Fall sein. Bezüglich des Verwaltungsaufwands sei diese Variante aber zeit- und auch personalintensiv.
- 5 Mit Antrag vom 20. Dezember 2019 beantragte der Kläger die Erteilung eines Bewohnerparkausweises. Er hatte das Formblatt der Beklagten „Antrag auf Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für Gewerbetreibende in Bewohnerparkgebieten ...“ ausgefüllt und angegeben, dass er Notar sei. Er beantrage die Ausnahmegenehmigung für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020. In der beiliegenden Begründung gab er an, dass er zehn

Mitarbeiter beschäftige, die arbeitstäglich in seiner Kanzlei ihren Aufgaben nachgingen. Seine Mitarbeiter gelangten überwiegend mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu ihrer Arbeitsstelle. Zwei Mitarbeiterinnen sei allerdings die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel wegen überlanger Fahrzeiten nicht zumutbar. Eine dieser Mitarbeiterinnen habe darüber hinaus die Aufgabe, Recherchen im Grundbuch und den Grundakten des Grundbuchamts Leipzig und der Grundbuchämter der benachbarten Amtsgerichtsbezirke in Sachsen und Sachsen-Anhalt durchzuführen. Hierfür verwende sie ihren Pkw.

- 6 Mit Schreiben vom 15. Januar 2020 erhob der Kläger Widerspruch gegen die Verkehrszeichen zum Bewohnerparken im Bewohnerparkbereich F. Diesen Widerspruch nahm er am 15. Juli 2020 zurück.

- 7 Den Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 4. März 2020 ab. Zur Begründung wird ausgeführt, dass das Ermessen für eine Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO erst dann eröffnet sei, wenn objektiv ein besonderer Ausnahmefall vorliege. Nach Nummer 1 VwV-StVO zu § 46 Abs. 1 müsse für die Gewährung einer Ausnahme ein besonders dringender Fall bestehen. Ein solcher Fall sei daher nur dann gegeben, wenn ein ganz besonderer Einzelfall vorliege, der sich von der Situation aller anderen Verkehrsteilnehmer deutlich unterscheide, von besonderer Bedeutung und Gewicht sei und dazu führe, dass es gerade für diesen Antragsteller eine besondere Härte wäre, sich an die Vorschrift der Straßenverkehrsordnung zu halten. Eine solche besondere Situation, die eine Privilegierung von den bestehenden Verkehrsregelungen vor Ort rechtfertige, sei im Fall des Klägers mit der vorliegenden Begründung nicht ersichtlich. Der Umstand, dass die beiden Mitarbeiterinnen außerhalb Leipzigs wohnhaft seien und täglich mit dem Fahrzeug anreisen, begründe keine besondere Ausnahmesituation. Eine Vielzahl von Arbeitnehmern in den unterschiedlichen Bewohnerparkbereichen der Stadt Leipzig nutze täglich das Fahrzeug zum Erreichen des eigenen Arbeitsplatzes. Auch die von der einen Mitarbeiterin durchzuführenden Recherchen im Grundbuch und in den Grundakten seien allein für den Nachweis eines besonderen Härtefalls nicht ausreichend. Es sei nicht erkennbar, dass dabei Unterlagen transportiert würden und diese besondere Ausmaße hätten. Das Interesse der Mitarbeiterin, bei der Ausübung der eigenen Tätigkeit möglichst Zeit und Wege einzusparen und effektiver abarbeiten zu wollen, unterscheide sich allgemein nicht von dem anderer. Auch der Umstand, dass seit der Einführung des Bewohnerparkens im Waldstraßenviertel während der üblichen Geschäftszeiten ungenutzte Stellflächen festgestellt worden seien, rechtfertige keine abweichende Bewertung. Dies bekräftige nur die Zweckmäßigkeit der Einführung der Bewohnerparkregelung im Waldstraßenviertel.

- 8 Mit Schreiben vom 30. März 2020, das am 1. April 2020 bei der Beklagten einging, erhob der Kläger Widerspruch. Den Widerspruch des Klägers wies das Landesamt für Straßenbau und Verkehr mit Widerspruchsbescheid vom 10. November 2020, dem Klägervorteiler zugestellt am 13. November 2020, zurück.
- 9 Hiergegen hat der Klägervorteiler mit am 10. Dezember 2020 beim Verwaltungsgericht Leipzig eingegangenen Schriftsatz Klage erhoben.
- 10 In der mündlichen Verhandlung vom 7. Dezember 2022 hat der Beklagtenvorteiler ausgeführt, in dem Bewohnerparkbereich F gebe es 697 Stellplätze (E 1.370 und G 827). Im gesamten Gebiet gebe es 1.200 Gewerbetreibende und es seien 175 Ausnahmegenehmigungen für Gewerbetreibende erteilt worden. Nachdem das Verwaltungsgericht im Hinblick auf den Zeitablauf der beantragten Ausnahmegenehmigung zum Parken in der Parkzone F zu einer Umstellung der Klage auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage geraten hatte, hat der Kläger beantragt, festzustellen, dass die Ablehnung einer Ausnahmegenehmigung für die beantragten Kraftfahrzeuge rechtswidrig war.
- 11 Mit Urteil vom 8. Dezember 2022 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Der Kläger habe keinen Anspruch auf Erteilung der zwei Ausnahmegenehmigungen, wie sie Gewerbetreibenden – ohne Härtefallprüfung – erteilt werde. Die Ablehnung der Beklagten stelle keinen Verstoß gegen den Gleichheitssatz dar. Es stehe im Ermessen der Beklagten, für welche Bewohnergruppen sie einen Bewohnerparkausweis erteile und welchen Personen- oder Berufsgruppen sie eine allgemeine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO erteile. Die Beklagte habe zu der Differenzierung zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern bei der Erteilung der Ausnahmegenehmigung nachvollziehbare Gründe dargelegt, das ihr zustehende Ermessen erkannt und keine sachfremden Erwägungen angestellt. Der Unterscheidung zwischen den Gruppen liege zum einen die klassische Trennung anhand der Gewerbesteuerpflicht zugrunde. Diese möge zwar historisch bedingt sein, ergebe sich aber gerade in Bezug auf den Straßenverkehr dahingehend, als dass die Gewerbesteuer traditionell den Kommunen zustehe, welche damit nicht zuletzt die Infrastruktur instand halte. Der Beitrag der Gewerbetreibenden zur funktionierenden Infrastruktur sei somit per se höher als der von Freiberuflern, welche grundsätzlich keine Gewerbesteuer zahlten. Zudem liege ein Grund für die unterschiedliche Behandlung in den Erfordernissen eines effektiven Verwaltungshandelns. Während sich die Gewerbetreibenden anhand des Eintrags im Gewerbe- oder Handelsregister leicht als solche identifizieren ließen und dementsprechend auch der Nachweis leichter gelinge, gebe es für die freien Berufe kein Reglement, welches eine eindeutige Ein- und Abgrenzung erlaube. Es eröffneten sich eine Vielzahl von Berufen, die nicht abgrenzbar und auch nicht definierbar erschienen. Neben den Tätigkeiten als Sachverständige, Apotheker,

Hebamme gebe es z. B. auch Blogger und Schauspieler, die sich Freiberufler nennen würden, ohne dass für die Verwaltung zu klären sei, ob diese Personen überhaupt als Blogger oder Schauspieler arbeiten würden. Missbrauch wäre so Tür und Tor geöffnet. Aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität und -vereinfachung könne bei der Antragstellung auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung jedoch keine Einzelfallbetrachtung der konkreten beruflichen Umstände und Hintergründe stattfinden. Andernfalls wäre die Beklagte in noch größerem Maße als etwa die Gewerbebehörde gezwungen, im Zuge des Erteilungsverfahrens die beruflichen Umstände der Antragsteller zu erfassen und zu bewerten, was zu einer ausufernden und nur schwer nachvollziehbaren Verwaltungsarbeit führen würde. Daraus erschließe sich, dass die Bestimmbarkeit des Personenkreises und Gründe der Verwaltungspraktikabilität und -vereinfachung maßgebliche Kriterien für die unterschiedliche Behandlung von Gewerbetreibenden und Freiberuflern bei der Entscheidung zur Erteilung der Ausnahmegenehmigung gewesen seien. Soweit der Kläger vortrage, er sei als Notar in der Notarkammer eingetragen, verkenne er, dass nicht bei jedem Freiberufler eine Eintragung aufgrund des Berufes erfolge. Ungeachtet dessen könne die Verpflichtungsklage nicht vollständig erfolgreich sein, weil der Beklagten – ein Gleichheitsverstoß unterstellt – mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stünden, den Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG zu beseitigen.

- 12 Gegen das seinem Vertreter am 21. Februar 2023 zugestellte Urteil hat der Kläger mit am 20. März 2023 beim Verwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und mit am 18. April 2023 beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz begründet.
- 13 Die Entscheidung der Beklagten, Gewerbetreibenden mit Hauptniederlassung in der Bewohnerparkzone im Waldstraßenviertel zwei Ausnahmegenehmigungen ohne Härtefallprüfung zu erteilen und dies bei Freiberuflern – wie hier ihm als Notar – nicht, stelle einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dar und begründe einen gerichtlich überprüfbaren Ermessensfehler in Form der Überschreitung der Ermessensgrenzen gemäß § 114 Satz 1 VwGO. In tatsächlicher Hinsicht handle es sich bei beiden Gruppen um Konkurrenten zu den Bewohnern im Bewohnerparkgebiet, welche nicht bereits als Bewohner privilegiert seien und keinen Bewohnerparkausweis erhalten könnten. Beide Gruppen benötigten diese Stellplätze regelmäßig tagsüber an Werktagen, nicht hingegen nachts und an Wochenenden oder an Feiertagen. Die Ungleichbehandlung der beiden vergleichbaren Berufsgruppen hinsichtlich der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen ohne Härtefallprüfung sei ungerechtfertigt. Insbesondere das von der Beklagten und vom Verwaltungsgericht angeführte Argument der Verwaltungspraktikabilität und -vereinfachung vermöge die Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen. Denn es sei nicht im Ansatz ersichtlich, weshalb die Bearbeitung des Antrags eines Notars länger dauern sollte als die Bearbeitung eines Antrags eines Gewerbetreibenden. Dies gelte auch für Rechtsanwälte,

Architekten, Steuerberater etc. Hier seien die zuständigen Kammern jeweils zur Führung aktueller Verzeichnisse der Berufsträger verpflichtet, die online verfügbar seien. Hinsichtlich der Unterscheidung aufgrund der Gewerbesteuerpflicht könne dieser Umstand für die Prüfung der Ungleichbehandlung nicht herangezogen werden, weil es sich dabei ebenso lediglich um eine rechtliche Folge der Unterscheidung in Gewerbetreibende und Freiberufler handle. Auch sei die Kostenerhebung für den ablehnenden Ausgangsbescheid i. H. v. 377,61 € unverhältnismäßig hoch und rechtswidrig. In der Gebührenordnung Straßenverkehr sei ein Gebührenrahmen von 10,20 € – 767 € festgelegt.

14 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 7. Dezember 2022 – 1 K 1808/22 – zu ändern und den Bescheid der Beklagten vom 4. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landesamts für Straßenbau und Verkehr vom 10. November 2020 aufzuheben und ihm die beantragte Ausnahmegenehmigung für das Parken im Bewohnerparkgebiet F für zwei Fahrzeuge von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern zu gewähren

und die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

15 Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

16 Sie ist der Auffassung, dass ein Gleichheitsverstoß nicht vorliegt. Ausgangspunkt aller Überlegungen dazu sei zunächst gewesen, dass das Bewohnerparken in seiner Kernbestimmung dazu gedacht sei, die verkehrsteilnehmenden Bewohner zu privilegieren. Jede weitere Gruppe Verkehrsteilnehmer, die ebenfalls die Möglichkeit erhalte, ähnlich wie Bewohner in dem Gebiet zu parken, beeinflusse die Stellplatzbilanz. Bei dem Abwägungsprozess müsse also darauf geachtet werden, dass die Ausweitung der Ausnahmemöglichkeiten nicht zur Unterhöhlung des Bewohnerparkens führe. Eine der wenigen Möglichkeiten, die Ausnahmeregelungen auszuweiten, ohne die Wirkweise des Bewohnerparkens zu untergraben, sei hier gewesen, zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern zu unterscheiden. Diese Unterscheidung basiere zum einen auf der grundlegenden Unterscheidung beider Gruppen, zum anderen aber vor allem auf Basis von verwaltungsorganisatorischen Überlegungen in Hinblick auf die Maßgaben effektiven Verwaltungshandelns. Obgleich sich viele Freiberufe im Lauf der Zeit in ihrer Art der Geschäftsausübung den Gewerbetreibenden angenähert hätten, wiesen beide Gruppen doch signifikante Unterschiede in Ausbildung, staatlicher und berufsautonomer Regelungen ihrer Berufsausübung, ihrer Stellung im Sozialgefüge, der Art und Weise der Erbringungen von Dienstleistungen und auch dem Einsatz von Produktionsmitteln auf. Diese Unterscheidung

möge vor allem einen steuerrechtlichen Kontext haben, habe jedoch auch einen sachlichen Bezug zu einer differenzierten Behandlung beider Gruppen in Hinblick auf das Bewohnerparken, denn die Unterscheidung zwischen beiden Gruppen sei in erster Linie bei der Verpflichtung zur Zahlung der Gewerbesteuer von Bedeutung. Diese stehe den Kommunen zu, welche damit nicht zuletzt die Infrastruktur – mithin die öffentlichen Straßen und Parkplätze – in Stand hielten, sicherten und entwickelten. Der Beitrag der Gewerbetreibenden zum Funktionieren der Infrastruktur sei somit per se höher, als der von Freiberuflern, welche grundsätzlich keine Gewerbesteuer zahlten. Dies gehe einher mit der Annahme, dass Gewerbetreibende allgemein einen höheren Bedarf an der öffentlichen Infrastruktur hätten als Freiberufler (BVerfG, Beschl. v. 15. Januar 2008 – 1 BvL 2/04 –, juris). Hinzu trete, dass bei einer Einbeziehung der freien Berufe diese weder abgrenzbar seien noch sich anhand spezieller Pflichten oder klar definierter Merkmale einordnen ließen. So gebe es Freiberufler und den Freiberuflern ähnliche Berufe, deren Berufsbezeichnungen weder geschützt seien noch irgendwelchen nachprüfba- ren Anforderungen oder Registerpflichten entsprechen müssten. Wer Gewerbetreibender sei, müsse sich gemäß § 14 GewO anmelden. Für die Beklagte entfalle bei Prüfung des Registers insoweit jeder Zwang zur Definierung, Abgrenzung, Unterscheidung und Einzelfallprüfung. Bei einer Ausdehnung der Ausnahmeregelung auf die Freiberufler könne ein entsprechender Nachweis nicht geschehen. Es gebe kein einheitliches Register für Freiberufler. Die Beklagte wäre vielmehr gehalten, jeden Antragsteller hinsichtlich seiner Zugehörigkeit zu den Freibe- ruflern gesondert zu prüfen. Die Praktikabilität und Verwaltungsvereinfachung komme als Rechtfertigungsgrund einer Typisierung grundsätzlich in Frage (unter Berufung auf: Kischel, in: BeckOK GG, GG Art. 3 Rn. 67). Benachteiligungen für bestimmte Gruppen seien dabei grundsätzlich hinzunehmen, soweit die Nachteile nicht außer Verhältnis zu dem Zweck der Pauschalierung stünden und die aus der Typisierung resultierende Nachteile nur von geringer Bedeutung seien und eine kleine Gruppe betreffen, was hier der Fall sei. Die Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung von Bewohnerparkausweisen und Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 StVO sei ein Massengeschäft. In dem konkreten Fall sei sie bei ihren Grundüber- legungen in Hinblick auf den Kreis der einbezogenen Gruppen zunächst davon ausgegangen, dass in erster Linie Verkehrsteilnehmer mit einem gewerblichen Hintergrund in das Parkraum- regime miteinbezogen werden sollten. Dies habe den Hintergrund, dass es zumeist Handwer- ker und gewerbliche Dienstleister seien, deren Anträge auf Erteilung einer Ausnahmegeneh- migung gewährt würden, wobei in vielen Fällen das Fahrzeug selbst aufbauten, Werkbanken und Apparaturen „an Bord“ habe, die zwingend für den Einsatz gebraucht würden. Bei Freibe- ruflern sei das regelmäßig nicht der Fall. Vor dem Hintergrund der erheblichen Probleme bei der Ein- und Abgrenzung der freien Berufe erschien die Differenzierung und Typisierung der Antragsteller anhand ihrer Qualifikation als Gewerbetreibende oder Freiberufler daher nahe- liegend, effizient und auch verhältnismäßig. Die Benachteiligungen, welche die Freiberufler durch die Abgrenzung hinnehmen müssen, seien vergleichsweise gering. So sei den

Verkehrsteilnehmern ohne Bewohnerparkausweis und Ausnahmegenehmigung das Parken nicht untersagt. So gebe es in dem Gebiet zahlreiche Plätze, in denen das Parken ohne jegliche Einschränkung erlaubt sei. Freie Parkplätze fänden sich darüber hinaus auch auf dem Parkplatz im Vorfeld des Stadions. Das oft benannte Bedürfnis des Haltens zum Be- und Entladen werde durch die Bewohnerparkregelung überhaupt nicht tangiert. Schlussendlich sei es keinem Verkehrsteilnehmer verwehrt, einen Antrag nach § 46 Abs. 1 StVO auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu stellen. Sie sei dann gehalten, den Antrag im Rahmen ihres Ermessens zu prüfen und zu entscheiden. Soweit die Voraussetzungen des § 46 Abs. 1 StVO vorlägen, würde auch einem Freiberufler – unabhängig von der Regelung für Gewerbetreibende – eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden. Die Voraussetzungen lägen beim Kläger aber nicht vor.

- 17 Für die Ablehnung der zwei Ausnahmegenehmigungen seien eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 375,00 € sowie Auslagen in Höhe von 2,61 € festgesetzt worden. Da eine Gebührenbemessung für die Ablehnung eines Verwaltungsaktes in der GebOSt nicht geregelt sei, sei für die Gebührenfestsetzung gemäß § 6 GebOSt das Verwaltungskostengesetz (VwKostG) in der bis zum 14. August 2013 geltenden Fassung anzuwenden. Gemäß § 15 Abs. 2 VwKostG sei bei der Ablehnung eines Antrages die vorgesehene Gebühr um ein Viertel zu ermäßigen. Sie könne bis zu einem Viertel der vorgesehenen Gebühr ermäßigt oder es könne von ihrer Erhebung abgesehen werden, wenn dies der Billigkeit entspreche. Das Gesetz spreche hier ausdrücklich von der vorgesehenen Gebühr. Damit könne denknötwendig nur die Gebühr gemeint sein, die für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung erhoben worden wäre. Maßgeblich für die Gebührenhöhe sei demnach die Gebühr, die für die Erteilung von zwei Ausnahmegenehmigungen festgesetzt worden wäre. Für die vom Kläger beantragte Ausnahmegenehmigung bestimme Nr. 264 der Anlage zu § 1 GebOSt einen Gebührenrahmen von 10,20 bis 767,00 €. Vor diesem Hintergrund sei unter Zugrundlegung des Verwaltungsaufwandes und des wirtschaftlichen Nutzens festgelegt worden, dass für Ausnahmegenehmigungen zum Parken im Bewohnerparkgebiet eine Gebühr in Höhe von 250,00 € pro Ausnahmegenehmigung und Fahrzeug zu bezahlen sei. Diese Festlegung sei vom Oberbürgermeister in der Beschlussvorlage VI-DS-03681-DS-07 vom 3. Dezember 2019 zur Anpassung der Regelungen zum Bewohnerparken Waldstraßenviertel festgeschrieben worden. Die Höhe der Gebühr sei angemessen und bewege sich im unteren Drittel des Gebührenrahmens. Ausgehend davon hätte die Erteilungsgebühr für zwei Ausnahmegenehmigungen in Summe 500,00 € betragen, nämlich zwei Fahrzeuge zu je 250,00 €.
- 18 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug auf die Gerichtsakte und den vorgelegten Verwaltungsvorgang genommen.

Entscheidungsgründe

- 19 Die zulässige Berufung des Klägers ist unbegründet. Die Klage ist zwar im teilweise geänderten Hauptantrag zulässig (1). Sie bleibt aber in der Sache ohne Erfolg (2).
- 20 1. a) Der Übergang des Klägers, der in erster Instanz im Hinblick auf die begehrten Ausnahmegenehmigungen einen Fortsetzungsfeststellungsantrag gestellt hatte, zum Verpflichtungsantrag im Berufungsverfahren ist möglich.
- 21 Die Umstellung der erhobenen Fortsetzungsfeststellungsklage in eine Verpflichtungsklage ist bei der hier gegebenen Konstellation gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 ZPO nicht als Klageänderung anzusehen. Die Behauptung des Klägers, einen Anspruch auf Erlass des beantragten Verwaltungsaktes gehabt zu haben und nach wie vor zu haben, besteht unverändert (vgl. BVerwG, Urt. v. 22. Mai 1987 – 4 C 77.84 –, juris Rn. 13). Zwar ist der maßgebliche Zeitpunkt bei den Anträgen ein anderer (vgl. BVerwG, Beschl. vom 21. Januar 2015 – 4 B 42.14 –, juris Rn. 8; Urt. v. 4. Dezember 2014 – 4 C 33.13 –, BVerwGE 151, 36 Rn. 18). Das Verpflichtungsbegehren ist hier nach der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Senats zu beurteilen, für die Fortsetzungsfeststellungsklage wäre der Zeitpunkt unmittelbar vor der angenommenen Erledigung des Begehrens mit Ablauf des 31. Dezember 2020 maßgeblich. Die maßgebliche Sach- und Rechtslage für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung hat sich zwischenzeitlich aber nicht geändert und das Prüfprogramm bleibt gleich (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Januar 1992 – 7 C 24.91 –, juris Rn. 9 sowie zu einem abweichenden Fall mit geändertem Prüfprogramm: OVG NRW, Urt. v. 30. Juni 2005 – 7 A 3879/04 –, juris Rn. 41). Ungeachtet dessen wäre aber auch eine Klageänderung, der die Beklagte nicht widersprochen hat, jedenfalls gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1, § 91 Abs. 1 und 2 VwGO zulässig. Sie wäre auch sachdienlich, weil sie die endgültige Beilegung des Streits zwischen den Beteiligten fördert.
- 22 b) Der durch den Kläger gestellte Verpflichtungsantrag auf Erteilung der zwei Ausnahmegenehmigungen ist auch zulässig.
- 23 Es spricht alles dafür, dass dann, wenn über einen vom Kläger geltend gemachten Anspruch auf Erteilung straßenverkehrsrechtlicher Ausnahmegenehmigungen ein Verwaltungsrechtsstreit geführt wird, für die Dauer des Rechtsstreits weitere Anträge auf Erteilung gleichartiger Genehmigungen für Folgezeiträume entbehrlich sind (vgl. für das Wohngeldrecht: BVerwG, Urt. v. 2. Mai 1984 – 8 C 94.82 –, juris Ls. 1 und Rn. 17 f.). Die Klagefrist in § 74 VwGO steht der Klage dann nicht entgegen, weil die in erster Instanz erhobene Fortsetzungsfeststellungsklage die Bestandskraft des ablehnenden Bescheids gehindert hat (vgl. BVerwG, Beschl. v.

13. Oktober 1987 – 4 B 211.87 –, juris Rn. 9; SächsOVG, Urt. v. 17. Dezember 2024 – 6 A 374/23 –, juris Rn. 29).

- 24 Ungeachtet dessen hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat einen erneuten Antrag auf Erteilung von zwei Ausnahmegenehmigungen gestellt. Ein Ablehnungsbescheid ist insoweit noch nicht ergangen, sodass die Klagefrist noch nicht verstrichen ist (vgl. zum Erfordernis der Einhaltung auch bei Klageänderung: BVerwG, Urteil vom 30. Oktober 1997 – 3 C 35.96 –, juris Rn. 35 ff.; BFH, Urt. v. 26. Februar 1980 – VII R 60/78 –, juris Rn. 12 f.). Ein Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren ist verzichtbar, weil der Beklagte und die Widerspruchsbehörde in dem angegriffenen Bescheid und Widerspruchsbescheid die Sache inhaltlich bereits geprüft haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 13. Februar 1976 – 4 C 44.74 –, BVerwGE 50, 171, Beschl. v. 2. November 1969 – 3 B 202.67 –, DÖV 1970, 248; SächsOVG, Urt. v. 23. Oktober 2024 – 6 A 36/22 –, juris Rn. 33; st. Rspr.).
- 25 Der Kläger ist auch klagebefugt (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO). Da die Beklagte in Übereinstimmung mit Nummer 4 des Beschlusses des Oberbürgermeisters vom 3. Dezember 2019 – VI-DS-03681-DS-07 – nach ihrer durch die Antragformulare dokumentierten Verwaltungspraxis Gewerbetreibenden die Ausnahmegenehmigung unabhängig davon erteilt, auf wen das Kraftfahrzeug, für das die Genehmigung erteilt werden soll, zugelassen ist und in welcher Person ein möglicher Härtefall vorliegt, erscheint es nicht ausgeschlossen, dass der Kläger aus dem Recht auf Gleichbehandlung (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) einen Anspruch darauf ableiten kann, als Freiberufler wie ein Gewerbetreibender behandelt zu werden und er deshalb einen Anspruch auf Erteilung von zwei Ausnahmegenehmigungen für Fahrzeuge seiner Mitarbeiterinnen hat. Die Regelungen zum Bewohnerparkbereich F sind wirksam; der Kläger hat im Übrigen seinen Widerspruch gegen sie zurückgenommen.
- 26 c) Die Anfechtungsklage gegen den ablehnenden Bescheid ist ebenfalls zulässig, weil die darin getroffene Kostenentscheidung und Gebührenauflegung den Kläger nach wie vor beschweren.
- 27 2. Die Verpflichtungsklage auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung ist aber unbegründet (a). Die im Bescheid vom 4. März 2020 getroffene Kostenentscheidung und Gebührenerhebung sind rechtmäßig und verletzen den Kläger deshalb nicht in seinen Rechten (b).
- 28 a) Der Kläger hat weder Anspruch auf Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigungen (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) noch auf die Neubescheidung seines Antrags (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

- 29 Nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a StVO können die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigen von der Vorschrift, an Parkuhren nur während des Laufens der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein zu halten (§ 13 Absatz 1). Darüber hinaus können nach Nummer 11 der Vorschrift Ausnahmen von den Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen (Anlage 2), Richtzeichen (Anlage 3), Verkehrseinrichtungen (Anlage 4) oder Anordnungen (§ 45 Absatz 4) erlassen sind, Ausnahmen in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigt werden, u. a. von dem durch Zeichen 286 (eingeschränktes Haltverbot) als Vorschriftzeichen erlassenen grundsätzlichen Verbot, länger als drei Minuten auf der Fahrbahn zu halten. Das Merkmal der Ausnahmesituation ist dabei keine eigenständige tatbestandliche Voraussetzung, sondern Teil der behördlichen Ermessensentscheidung (vgl. BVerfG, Urt.v. 13. März 1997 – 3 C 2.97 –, juris Rn. 27 zu § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO; BayVGh, Beschl. v. 14. Oktober 2022 – 11 ZB 21.2089 –, juris Rn. 14).
- 30 Es liegt hier zwar eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der beiden Personengruppen der Gewerbetreibenden und der Freiberufler vor, da zwischen ihnen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht vorliegen, die eine unterschiedliche Behandlung bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen rechtfertigen (aa). Der Kläger hat aber keinen Anspruch in die Einbeziehung in die für Gewerbetreibende geltende Regelung, weil die pauschale Erteilung von zwei Ausnahmegenehmigungen bei Gewerbetreibenden ohne Darlegung eines Ausnahmefalls über § 46 StVO und die hierzu erlassene Verwaltungsvorschrift hinausgeht (bb). In der Person des Klägers und der seiner Mitarbeiterinnen, für die die Ausnahmegenehmigungen begehrt werden, liegen keine Gründe vor, die die Erteilung einer solchen Genehmigung nach § 46 StVO und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschrift rechtfertigen (cc).
- 31 aa) Es spricht alles dafür, dass die Ungleichbehandlung von Gewerbetreibenden und Freiberuflern gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt.
- 32 Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sowie wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Urt. v. 26. März 2025 – 2 BvR 1505/20 –, juris Rn. 154, Beschl. v. 19. Juni 2012 – 2 BvR 1397/09 –, BVerfGE 131, 239 Rn. 54; jeweils m. w. N., st. Rspr.). Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfG a. a. O.). Zwar ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifiziert. Diese Auswahl muss er jedoch sachgerecht treffen (BVerfG, Urt. v. 26. März 2025 a. a. O.).

- 33 Aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengeren Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. März 2025 – 2 BvR 1505/20 –, juris Rn. 154; st. Rspr.). Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall das Willkürverbot oder das Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber verletzt ist, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur bezogen auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (BVerfG, Urteil vom 26. März 2025 a. a. O. Rn. 155; Beschl. v. 19. Juni 2012 a. a. O. Rn. 54). Dabei ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen aus dem allgemeinen Gleichheitssatz im Sinne eines stufenlosen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Prüfungsmaßstabs unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (BVerfG, Urteil vom 26. März 2025 a. a. O.). Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (BVerfG, Urteil vom 26. März 2025 a. a. O.; st. Rspr.).
- 34 Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf sind jedenfalls dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt (BVerfG, Ur. v. 26. März 2025 a. a. O. Rn. 156 m. w. N.; st. Rspr.). Willkür des Gesetzgebers kann zwar nicht schon dann bejaht werden, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat (BVerfG, Ur. v. 26. März 2025 a. a. O. Rn. 156 m. w. N.; st. Rspr.). Es genügt aber eine tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand, das heißt Willkür im objektiven Sinn (BVerfG, Ur. v. 26. März 2025 a. a. O. Rn. 156 m. w. N.; st. Rspr.). Der Spielraum des Gesetzgebers endet dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt (BVerfG, Ur. v. 26. März 2025 a. a. O. Rn. 156 m. w. N.; st. Rspr.).
- 35 Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich insbesondere ergeben, wenn und soweit sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann (BVerfG, Ur. v. 26. März 2025 a. a. O. Rn. 157 m. w. N., st. Rspr.). Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für Einzelne verfügbar sind (BVerfG, Ur. v. 26. März 2025 a. a. O. Rn. 156 m. w. N.; st. Rspr.).

- 36 Im Fall der Ungleichbehandlung von Personengruppen besteht regelmäßig eine strengere Bindung des Gesetzgebers an die Erfordernisse des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. Juni 2012 – 2 BvR 1397/09 –, BVerfGE 131, 239 Rn. 55). Daher ist das Gleichheitsgrundrecht verletzt, wenn der Gesetzgeber bei Regelungen, die Personengruppen betreffen, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfG, Ur. v. 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07 –, juris Rn. 150 m. w. N., st. Rspr.). Dies gilt auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten (nur) mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt (BVerfG, Beschl. v. 19. Juni 2012 und Ur. v. 30. Juli 2008 a. a. O. m. w. N., st. Rspr.).
- 37 Die dargestellten, in erster Linie für das Handeln des Gesetzgebers entwickelten Grundsätze gelten auch für die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten durch die Verwaltung (vgl. BVerwG, Ur. v. 14. März 2018 – 10 C 1.17 –, juris Rn. 18; SächsOVG, Ur. v. 5. Oktober 2022 – 6 A 120/19 –, juris Rn. 48, v. 24. November 2021 – 6 A 540/19 –, juris Rn. 50; st. Rspr.).
- 38 Hier liegt eine Ungleichbehandlung von Personengruppen vor. Die Gruppe der Gewerbetreibenden und die Gruppe der Freiberufler werden ungleich behandelt. Während erstere nach der Verwaltungspraxis der Beklagten bei Nachweis ihrer Hauptniederlassung im Gewerbegebiet in den Bewohnerparkgebieten zwei gebührenpflichtige Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 StVO erhalten, ohne dass eine Einzelfallprüfung erfolgt und ein Härtefall vorliegen muss (vgl. Beschluss Nr. VI-DS-03681-DS-07 S. 1 f. [Nr. 4], 8 ff.), werden Freiberuflern gebührenpflichtige Ausnahmegenehmigungen nur nach Einzelfallprüfung und bei Vorliegen eines individuellen Härtefalls gewährt (vgl. Beschluss Nr. VI-DS-03681-DS-07 S. 2 [Nr. 5], 6, 8 ff.). Das Differenzierungsmerkmal – erlernter und ausgeübter Beruf – ist vom Einzelnen regelmäßig kaum beeinflussbar. Dies gilt angesichts der Qualifikationsanforderungen und der Ausbildungsdauer insbesondere für viele freie Berufe, wie Notare, Rechtsanwälte und Ärzte, die ein Hochschulstudium und zum Teil zusätzlich einen Vorbereitungsdienst voraussetzen. Freiberufler unterliegen anderen rechtlichen Regelungen als Gewerbetreibende und können – da sie kein Gewerbe betreiben (vgl. § 6 Abs. 1 GewO) – sich auch nicht erfolgreich als Gewerbetreibende registrieren lassen. Das Differenzierungsmerkmal ist somit für sie nicht verfügbar. Die Verfügbarkeit von Parkmöglichkeiten in angemessener Nähe zum Betriebssitz und zu überschaubaren Kosten kann auch erhebliche mittelbare Auswirkungen auf die berufliche Betätigung eines gewerblichen oder freiberuflichen Anliegers haben, insbesondere bei Angewiesenseinheit auf Transportfahrzeuge, und berührt damit die Berufsfreiheit sowie die Freiheit der

wirtschaftlichen Betätigung (vgl. BayVGH, Beschl. v. 14. Oktober 2022 – 11 ZB 21.2089 –, juris Rn. 27). Es ist deshalb der strenge Verhältnismäßigkeitsmaßstab anzulegen.

- 39 Zwischen Freiberuflern und Gewerbetreibenden bestehen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleiche Behandlung im Hinblick auf die Erteilung Ausnahmegenehmigungen vom Bewohnerparken rechtfertigen könnten. Beide Gruppen weisen im Hinblick auf das Angewiesensein auf Parkplätze und das Vorliegen eines Härtefalls keine Unterschiede in der Typik auf, die eine solche Differenzierung rechtfertigen könnte.
- 40 Zwar fallen unter die Gewerbetreibenden grundsätzlich auch die Handwerker (vgl. § 1 Abs. 2 HwO), die zu einem großen Teil auf Transportfahrzeuge für ihre Werkzeuge oder Waren und Ersatzteile angewiesen sind, wie z. B. Tischler, Schornsteinfeger, Klempner, Installateure und Heizungsbauer sowie Elektrotechniker. Allerdings gilt dies für andere Gruppen von Handwerkern, die nicht regelmäßig zu den Kunden fahren müssen, wie z. B. Friseure und Augenoptiker, nicht in gleicher Weise. Möglicherweise kann gleichwohl bei Handwerkern bei typisierender Betrachtung davon ausgegangen werden, dass sie auf ein Transportfahrzeug in der Nähe des Betriebssitzes angewiesen sind, was aber näherer Prüfung bedürfte. Der anerkannte sog. „Handwerkerparkausweises“ gilt jedenfalls nur während des Einsatzes beim Kunden, nicht für das Parken am Betriebssitz (BayVGH, Beschl. v. 14. Oktober 2022 – 11 ZB 21.2089 –, juris Rn. 15). Die Frage einer Zulässigkeit der typisierenden Bevorzugung von Handwerkern muss aber nicht geklärt werden, da die Beklagte nicht nur die Handwerksbetriebe, sondern alle Gewerbetreibenden vom Erfordernis einer Einzelfall- und Härtefallprüfung bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen ausgenommen hat. Jedenfalls bei der großen und sehr heterogenen Gruppe aller Gewerbetreibenden aus Handel, Handwerk, produzierenden und dienstleistenden Unternehmen, lässt sich bei typisierender Betrachtung keine Angewiesenheit auf ein Transportfahrzeug nahe des Betriebssitzes feststellen. So bedürfen z. B. ein Internethändler ohne eigene Lagerhaltung oder ein IT-Entwickler oder ein Buchhaltungsservice-Unternehmen regelmäßig keines Transportfahrzeugs in der Nähe des Betriebssitzes. Auch von der Beklagten wurden insoweit keine Umstände geltend gemacht, die – abgesehen von der Gruppe der Handwerker – für eine Angewiesenheit auf ein Transportfahrzeug nahe des Betriebssitzes bei der ganz überwiegenden Zahl der Gewerbetreibenden sprechen könnten. Hinzu tritt, dass manche Tätigkeiten, wie z. B. die Unternehmensberatung, je nach Qualifikation des Beraters und erbrachter Tätigkeit sowohl freiberuflich als auch gewerblich erbracht werden können (vgl. zur steuerrechtlichen Einstufung: BFH, Beschl. v. 31. Mai 2000 – IV B 133/99 –, juris Rn. 8 ff.). Deshalb geht die Rechtsprechung bei Ausnahmeregelungen für „gewerbliche“ Anlieger in Parkbereichen auch wie selbstverständlich davon aus, dass diese Anlieger als „wirtschaftlich, z. B. auch freiberuflich Tätige“ zu verstehen sind (vgl. BayVGH, Beschl. v. 14. Oktober 2022 –

11 ZB 21.2089 –, juris Rn. 23) und eine Differenzierung zwischen Gewerbetreibenden und Freiberuflern also nicht erfolgen darf.

- 41 Die von der Beklagten im Übrigen angeführten Gründe rechtfertigen ebenfalls keine unterschiedliche Behandlung. Soweit die Beklagte darauf verweist, dass die freien Berufe und die ihnen gleichgestellten sonstigen Selbstständigen von einer Reihe von Besonderheiten geprägt sind, die sie in ihrem Typus als Berufsgruppe von den sonstigen Gewerbetreibenden unterscheiden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. Januar 2008 – 1 BvL 2/04 –, juris Rn. 86, 90 ff.), rechtfertigen es diese Unterschiede vor dem Hintergrund des dem Gesetzgeber bei der Steuergesetzgebung zukommenden großen Gestaltungsspielraums und der dort bestehenden Typisierungsbefugnis, dass die Einkünfte der freien Berufe grundsätzlich nicht der Gewerbesteuer unterliegen und steuerlich zum Teil anders behandelt werden als gewerbliche Einkünfte. Die Unterschiede insbesondere im Hinblick auf die persönliche Qualifikation und den Einsatz der Produktionsmittel bei beiden Gruppen lassen die steuerlich unterschiedliche Behandlung nicht willkürlich erscheinen. Im Hinblick auf das Angewiesensein auf Parkmöglichkeiten bestehen aber – wie ausgeführt – bei typisierender Betrachtung und bei der hier anzulegenden strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt wäre. Im Hinblick auf die Angewiesenheit auf Parkplätze nahe des Betriebssitzes wirken sich die Unterschiede zwischen den Gruppen, insbesondere bei der Ausbildung und der Erwerbsquelle, nicht maßgeblich aus. Hier ist der entscheidende Faktor, der eine Differenzierung rechtfertigen kann, die Angewiesenheit auf Parkmöglichkeiten nahe des Betriebssitzes, die sich allenfalls für die Gruppe der Handwerker ohne nähere Prüfung im Einzelfall typisierend bejahen lässt, nicht aber für die Gruppe aller Gewerbetreibenden.
- 42 Da mit dem vom Beklagten gewählten Differenzierungskriterium des Gewerbebetriebs im gewerberechtlichen Sinn ein typischer Fall des Angewiesenseins auf einen Parkplatz nahe des Betriebssitzes nicht realitätsgerecht erfasst werden kann, kann auch die Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen (vgl. hierzu sowie zur Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers im Steuerrecht: BVerfG, Beschl. v. 7. Dezember 2022 – 2 BvR 988/16 –, BVerfGE 164, 347 Rn. 136 f., 192). Im Übrigen würde eine zulässige Typisierung voraussetzen, dass die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, sie lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Dezember 2022 a. a. O. m. w. N.). Dafür ist hier nichts erkennbar. Weder handelt es sich bei den Freiberuflern um eine im Vergleich zu den Gewerbetreibenden zu vernachlässigende kleine Gruppe noch ist das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering noch können die eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermieden werden. Bei der

Einbeziehung aller gewerblichen und freiberuflich Tätigen in eine begünstigte Regelung könnte eine Ungleichbehandlung grundsätzlich ebenso vermieden werden wie bei einer Einzelfallprüfung nach bestimmten Kriterien, die zwar einen etwas höheren Verwaltungsaufwand erfordern würde, aber ohne allzu große Schwierigkeiten durchgeführt werden könnte, wenn man den Antragstellern auferlegt, die nötigen Angaben zu machen und ggf. die nötigen Unterlagen beizubringen und die Beklagte sich regelmäßig auf eine Schlüssigkeitsprüfung beschränkt, sofern nicht besondere Umstände eine genauere Prüfung erfordern.

- 43 Auch die Tatsache, dass nur die Gewerbetreibenden Gewerbesteuer entrichten, ist kein sachgerechtes Kriterium für eine Bevorzugung in Bewohnerparkbereichen. Nach § 3 Abs. 1 Halbsatz 1 AO sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Steuer ist somit eine Gemeinlast, die alle Inländer trifft; sie werden zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben herangezogen. Der Staat greift dabei – ohne individuelle Gegenleistung – auf das Vermögen des Einzelnen zu, indem er ihm die Pflicht auferlegt, von dem Seinigen etwas abzugeben (vgl. BVerfG, Urt. v. 27. Juni 1991 – 2 BvR 1493/89 –, juris Rn. 5). Der Gegenleistungsfreiheit widerspricht es, wenn an die Entrichtung einer Steuer besondere Vorteile geknüpft werden.
- 44 bb) Grundsätzlich bleibt es in Fällen gleichheitswidriger Begünstigungen dem Normgeber oder der Verwaltung überlassen, ob die gleichheitswidrig ausgeschlossene Gruppe in die Begünstigung einbezogen, die Begünstigung insgesamt abgeschafft oder der Kreis der Begünstigten gänzlich neu definiert wird (vgl. z. B. für den Gesetzgeber: BVerfG, Beschl. v. 17. April 2008 – 2 BvL 4/05 –, juris Rn. 77 m. w. N.; st. Rspr.). Anders ist dies indes, wenn höherrangiges Recht oder die Konzeption der Regelung nur einen Weg zulässt, den Gleichheitsverstoß zu beseitigen (vgl. z. B. BVerfG, Beschl. v. 7. Juli 2009 – 1 BvR 1164/07 –, juris Rn. 124). So liegt es hier. Die Konzeption der Regelung in § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a, 11 StVO steht einer Einbeziehung der Freiberufler in die für Gewerbetreibende geltende Regelung entgegen, weil die für Gewerbetreibende von der Beklagten praktizierte Regelung, ohne die Darlegung eines Ausnahmefalls zwei Ausnahmegenehmigungen zu erteilen, mit der Konzeption der Regelung des Ordnungsgebers und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften nicht in Einklang steht.
- 45 Nach § 46 Abs. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigen. Wie sich aus dem Zweck des § 46 StVO ergibt, sollen von generellen straßenverkehrsrechtlichen Regelungen, die nach der Straßenverkehrsordnung bestehen oder von der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO

angeordnet worden sind, in sachlich besonders gelagerten Einzelfällen Ausnahmen erteilt werden können (BVerwG, Urt. v. 22. Dezember 1993 – 11 C 45.92 –, juris Rn. 22). Der Handlungsspielraum der Straßenverkehrsbehörde beschränkt sich bei § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO auf Einzelfälle und bestimmte Antragsteller; die Behörde muss zur präventiven Individualkontrolle in der Lage sein (BVerwG, Urt. v. 22. Dezember 1993 a. a. O. Rn. 34). Für § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a StVO gilt nichts anderes. Ob ein solcher besonderer Ausnahmefall vorliegt, bemisst sich nach dem Ergebnis eines Vergleichs der Umstände des konkreten Falles mit dem typischen Regelfall, welcher dem generellen Verbot zugrunde liegt. Das so gewonnene Merkmal einer Ausnahmesituation ist sodann unverzichtbarer Bestandteil der einheitlich zu treffenden Ermessensentscheidung (BVerwG, Urt. v. 21. Februar 2002 – 3 C 33.01 –, juris Rn. 20). Die Ausnahmesituation ist somit der Ausgangspunkt der Gesamtabwägung; liegt sie bei einem gewichtenden Vergleich der Umstände des konkreten Falls mit dem typischen Regelfall nicht vor, ist also der Antragsteller in gleicher Weise von der verkehrsrechtlichen Vorschrift, von der er eine Ausnahme begehrt, betroffen wie alle anderen oder ein großer Teil der Verkehrsteilnehmer, so kann eine Ausnahmegenehmigung nicht erteilt werden. In einem solchen Fall ist das Ermessen dahingehend auf null reduziert, sodass die Ausnahmegenehmigung ausscheidet (BayVGh, Beschl. v. 29. Oktober 2014 – 11 ZB 13.2323 –, juris Rn. 18).

- 46 Dies verdeutlicht auch Ziffer I Zu § 46 Ausnahmegenehmigungen, Erlaubnisse und Bewohnerparkausweise der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO). Nach Satz 1 sind Straßen nur für den normalen Verkehr gebaut. Eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, ist nach Satz 2 daher nur in besonders dringenden Fällen gerechtfertigt. An den Nachweis solcher Dringlichkeit sind nach Satz 3 strenge Anforderungen zu stellen. Erteilungsvoraussetzungen dürfen gemäß Satz 4 nur dann als amtsbekannt behandelt werden, wenn in den Akten dargetan wird, worauf sich diese Kenntnis gründet. Die Verwaltungsvorschrift steuert damit das Ermessen im Sinne einer bundeseinheitlichen gleichmäßigen, am Gesetzeszweck orientierten Anwendung und beschränkt in am Gesetzeszweck orientierter Weise die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen auf besondere Ausnahmefälle (vgl. BayVGh, Beschl. v. 29. Oktober 2014 a. a. O. Rn. 20; OVG NRW, Urt. v. 14. März 2000 – 8 A 5467/98 –, NZV 2001, 277 Rn. 18). An diese Vorgaben zur Ermessensausübung durch die Verwaltungsvorschrift ist die Beklagte grundsätzlich gebunden (vgl.: BVerwG, Urt. v. 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, BVerwGE 161, 201 Rn. 57; BayVGh, Beschl. vom 4. Dezember 2014 – 11 ZB 14.189 –, juris Rn. 9, v. 25. September 2007 – 11 ZB 06.279 –, juris Rn. 15).
- 47 Da bei typisierender Betrachtung ein solcher Ausnahmefall – wie ausgeführt – allenfalls bei Handwerkern vorliegt, die auf ein Transportfahrzeug nahe des Betriebsitzes angewiesen sind, setzt die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen bei anderen Gewerbetreibenden und Freiberuflern die Darlegung von Umständen, die einen Ausnahmefall begründen, durch den

Antragsteller und eine Prüfung zumindest auf Schlüssigkeit durch die Beklagte voraus. Die generelle Annahme eines Ausnahmefalls bei bestimmten Gruppen, seien es Gewerbetreibende und Freiberufler, ohne dass bei diesen Gruppen typischerweise ein Ausnahmefall vorliegt, steht mit Sinn und Zweck der bundesgesetzlichen Regelung und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschrift nicht in Einklang. Dies hat die Antragsgegnerin ausweislich der Begründung der Beschlussvorlage auch erkannt, dann aber auf eine solche Prüfung zugunsten der Verwaltungsvereinfachung gleichwohl verzichtet (vgl. S. 9 f. des Beschlusses vom 3. Dezember 2019 – VI-DS-03681-DS-07 –, VAS 819 f.). Einer Einbeziehung der Freiberufler in die für Gewerbetreibende getroffene zu großzügige Regelung stünde deshalb nicht mit Sinn und Zweck und der Konzeption des § 46 StVO sowie der zu dieser Vorschrift erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift in Einklang.

- 48 cc) Weder im Betrieb des Klägers noch in der Person seiner Angestellten, für die er die Ausnahmegenehmigungen begehrt, liegt eine Ausnahmesituation vor. Das Notariat ist von Büroarbeit geprägt und seine Mitarbeiter gelangen überwiegend mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu ihrer Arbeitsstelle. Soweit zwei Mitarbeiterinnen auf das Auto für ihren Arbeitsweg angewiesen sind, weil die An- und Abreise mit öffentlichen Verkehrsmitteln mit deutlich höheren Fahrzeiten verbunden sind, entspricht dies der Situation aller in den Bewohnerparkbereichen des Waldstraßenviertels arbeitenden Personen, die dort nicht wohnen, aber arbeiten und ohne die Benutzung des Autos deutlich längere Zeit mit Pendeln verbringen müssten, also einen typischen Fall. Soweit eine der Mitarbeiterinnen die Aufgabe hat, Recherchen im Grundbuch und den Grundakten des Grundbuchamts Leipzig und der Grundbuchämter der benachbarten Amtsgerichtsbezirke in Sachsen und Sachsen-Anhalt durchzuführen und hierfür ihren Pkw verwendet, ergibt sich daraus ebenfalls kein Ausnahmefall. Recherchen in Grundbüchern und Ausdrücke können inzwischen aus dem Elektronischen Grundbuch online vom Notariat aus durchgeführt werden. Soweit Grundakten eingesehen werden, handelt es sich um typische Fahrten vom und zum Betriebssitz. Umfangreiche Ausrüstung oder schwere Lasten müssen hierzu nicht mitgeführt werden.
- 49 Im Fall des Klägers und seiner Angestellten ist das Ermessen der Beklagten somit dahingehend auf null reduziert, dass der Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung abzulehnen ist. Da der Gleichheitssatz keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gewährt (BVerfG, Beschl. v. 9. Oktober 2000 – 1 BvR 1627/95 –, juris Rn. 52 m. w. N.; SächsOVG, Beschl. v. 13. August 2025 – 6 A 487/22 –, juris Rn. 15, v. 10. September 2018 – 3 B 174/18 –, juris Rn. 25), kann der Kläger auch keinen Anspruch auf Einbeziehung in die zu großzügige Regelung der Beklagten für Gewerbetreibende geltend machen. Da die einzig ermessensgerechte Entscheidung die Ablehnung des Antrags ist, hat der Kläger auch kein Anspruch auf Neubescheidung.

- 50 b) Die Kostenentscheidung und die Kostenerhebung im Bescheid der Beklagten vom 4. März 2020 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (vergleiche § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 51 Maßgeblich für die Erhebung ist die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 (BGBl. I S. 98), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Dezember 2019 (BGBl. I 2019 S. 2937, 2020 I S. 525). Nach § 4 Abs. 1 Nr. GebOSt ist zur Zahlung der Kosten u. a. verpflichtet, wer die Amtshandlung, Prüfung und Untersuchung veranlasst hat, also der Kläger. Die Beklagte ist der Rechtsträger, dessen Stelle eine kostenpflichtige Amtshandlung vorgenommen hat und somit gemäß § 3 Abs. 1 GebOSt Kostengläubigerin. Gemäß § 6 GebOSt ist für die Gebührenfestsetzung das Verwaltungskostengesetz (VwKostG) in der bis zum 14. August 2013 geltenden Fassung anzuwenden. Gemäß § 15 Abs. 2 VwKostG ist bei der Ablehnung eines Antrages die vorgesehene Gebühr um ein Viertel zu ermäßigen. Die für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für Gewerbetreibende von der Beklagten vorgesehene Gebühr beträgt 250,00 € und liegt damit im Rahmen von Nr. 264 der Anlage zu § 1 GebOSt. Angesichts der mit der begehrten Ausnahmegenehmigung für ein Jahr verbundenen wirtschaftlichen Vorteile, wie ersparte Parkgebühren, und sonstigen Erleichterungen, wie kürzeren Wegen zum Fahrzeug und die damit verbundene Zeitersparnis, erscheinen 250,00 € auch nicht überhöht. Bei zwei beantragten Genehmigungen ergeben sich 500,00 € und bei einer Reduzierung um $\frac{1}{4}$ die neben den Auslagen festgesetzten 375,00 €. Für eine weitere Reduzierung oder ein Absehen von der Gebührenerhebung aus Gründen der Billigkeit liegen hier keine Anhaltspunkte vor.
- 52 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. Da die Klage des Klägers erfolglos bleibt und ihm nach der getroffenen Kostengrundentscheidung kein Kostenerstattungsanspruch zusteht, ist für die Feststellung der Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren kein Raum (vgl. Hug, in: Kopp/Schenke, VwGO, 31. Aufl. 2025, § 162 Rn. 17 a. E.).
- 53 Die Revision wird nicht zugelassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision in diesem Urteil kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung

zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dehoust

Drehwald

Groschupp