

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 44/2019-14

10. Oktober 2019

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Dr. Ulrich WAGRANGL

als Schriftführer,

über den Antrag der VOLKSANWALTSCHAFT, der "Verfassungsgerichtshof möge Punkt 1.0) lit. b) der Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, GZ: 612-5/Interessentenwege/69, als gesetzwidrig aufheben, mit dem die im beigeschlossenen, einen integrierenden Bestandteil dieser Verordnung bildenden Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853 vom 5. Dezember 2016 blau dargestellten Bereiche einschließlich aller auf ihnen – auf mehreren Ebenen – befindlichen Anlagen, wozu insbesondere (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterführungen sowie Tunnel gehören, wobei bauliche Anlagen jeweils auch mehrgeschossig ausgeführt sein können, gemäß § 8 Abs. 3 Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idF erklärt werden," (samt Eventualanträgen) in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 7 Abs. 1 Z 5 (Stmk.) LStVG. 1964, LGBl. Nr. 154 (WV) idF LGBl. Nr. 137/2016, der Wortfolge "sowie eines öffentlichen Interessentenweges (§ 7 Abs. 1 Z 5)" in § 8 Abs. 3 (Stmk.) LStVG. 1964, LGBl. Nr. 154 (WV) idF LGBl. Nr. 60/2008, sowie des § 58a (Stmk.) LStVG. 1964, LGBl. Nr. 154 (WV) idF LGBl. Nr. 60/2008, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Ordnungsprüfungsverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Antrag

Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl V 44/2019 ein auf Art. 139 Abs. 1 Z 6 iVm Art. 148i Abs. 1 B-VG und Art. 45 Stmk. Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG), LGBl. 77/2010 idF LGBl. 8/2012, gestützter Antrag der Volksanwaltschaft anhängig, der wie folgt lautet:

"Der Verfassungsgerichtshof möge Punkt 1.0) lit. b) der Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, GZ: 612-

5/Interessentenwege/69, als gesetzwidrig aufheben, mit dem die im beigeschlossenen, einen integrierenden Bestandteil dieser Verordnung bildenden Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853 vom 5. Dezember 2016 blau dargestellten Bereiche einschließlich aller auf ihnen – auf mehreren Ebenen – befindlichen Anlagen, wozu insbesondere (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterfahrungen sowie Tunnel gehören, wobei bauliche Anlagen jeweils auch mehrgeschossig ausgeführt sein können, gemäß § 8 Abs. 3 Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idgF erklärt werden,

in eventu

die Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, GZ: 612-5/Interessentenwege/69, insoweit als gesetzwidrig aufheben, als die in Punkt 1.0) lit. b) des Verordnungstextes angeführten, im beigeschlossenen Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853 vom 5. Dezember 2016 blau dargestellten Bereiche der Grundstücke 312, 325, ausgenommen der trapezförmige Teil an der westlichen Grundgrenze zur Maria Pfeiffer-Straße (L 323), 317/1, 317/3, 317/4, 337/1 und 338/1, alle GB 63281 Seiersberg, auf denen sich auf mehreren Ebenen bauliche Anlagen, insbesondere (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterfahrungen sowie Tunnel befinden, gemäß § 8 Abs. 3 Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idgF erklärt werden,

in eventu

die Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, GZ: 612-5/Interessentenwege/69, insoweit als gesetzwidrig aufheben, als die in Punkt 1.0) lit. b) des Verordnungstextes angeführten, im beigeschlossenen Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853 vom 5. Dezember 2016 blau dargestellten Bereiche der Grundstücke 312, 325, ausgenommen der trapezförmige Teil an der westlichen Grundgrenze zur Maria Pfeiffer-Straße (L 323), 317/1, 317/3, 317/4 und 337/1, alle GB 63281 Seiersberg, auf denen sich auf mehreren Ebenen bauliche Anlagen, insbesondere (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterfahrungen sowie Tunnel befinden, gemäß § 8 Abs. 3 Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idgF erklärt werden,

in eventu

die Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, GZ: 612-5/Interessentenwege/69, insoweit als gesetzwidrig aufheben, als die in Punkt 1.0) lit. b) des Verordnungstextes angeführten, im beigeschlossenen Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853 vom 5. Dezember 2016 blau dargestellten Bereiche auf dem Grundstück 325, ausgenommen der trapezförmige Teil an der westlichen Grundgrenze zur Maria

Pfeiffer-Straße (L 323), sowie alle blau dargestellten Bereiche der Grundstücke 317/1, 317/3, 317/4 und 337/1, alle GB 63281 Seiersberg, auf denen sich auf mehreren Ebenen bauliche Anlagen, insbesondere (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterführungen sowie Tunnel befinden, gemäß § 8 Abs. 3 Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idgF erklärt werden."

II. Sachverhalt, Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. In der südwestlich an die Landeshauptstadt Graz angrenzenden Gemeinde Seiersberg-Pirka wurde in den Jahren 2002 und 2003 ein Einkaufszentrum ("Shopping City Seiersberg", im Folgenden auch: SCS) errichtet, das sich ursprünglich aus vier Geschäftshäusern mit jeweils zwei Verkaufsebenen zusammensetzte. Die ursprünglichen vier Bauplätze waren im Flächenwidmungsplan als Baugebiete für Einkaufszentren I und II ausgewiesen. Bauwerber der vier Häuser waren vier verschiedene Gesellschaften (allesamt Tochtergesellschaften einer Immobiliengesellschaft). 2

1.1. Am 7. Mai 2002 wurden mit Verordnung der ehemaligen Gemeinde Seiersberg (seit 1. Jänner 2015 nunmehr: Gemeinde Seiersberg-Pirka) zur Zahl 2/612-5/ErschließungFFKZ/11002/2002/8 im Rahmen des Projektes "Verkehrerschließung Fachmarkt-, Freizeit- und Kommunikationszentrum Seiersberg" acht näher bezeichnete Straßen zu öffentlichen Verkehrsflächen erklärt. 3

1.2. Ebenfalls am 7. Mai 2002 beschloss der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde Seiersberg nach dem Gesetz vom 16. März 1999 über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz), LGBl. 62, und der dazu ergangenen Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 4. Dezember 2000 über Vorbereitungsmaßnahmen zur Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen, LGBl. 80, einen Katastrophenschutzplan für die SCS, insbesondere für die Geschäftshäuser 1, 3, 5 und 7. Nach der Präambel bildeten die darin dargestellten und frei zu haltenden Zufahrtswege, Aufstellungszonen für Einsatzfahrzeuge aller Art, systemartig dargestellten Verbindungs-(Brücken-)bauwerke zwischen den Gebäuden und dem südlich angrenzenden Grundstück sowie die während der Betriebszeit besetzten Einsatzpunkte für Feuerwehr, Rettung, Gendarmerie und Security-Dienste die Grundlage für den Katastrophenschutzplan. 4

- 1.3. Am 13. Juni 2002 beschloss der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde Seiersberg zur Zahl 1/612-5/ErschließungFFKZ/14181/2002/16/Bgmstr/St eine Verordnung, mit der die Verordnung vom 7. Mai 2002 (Z 2/612-5/ErschließungFFKZ/11002/2002/8) dahingehend geändert wurde, dass die öffentlichen Verkehrsflächen der "Verkehrerschließung Fachmarkt-, Freizeit- und Kommunikationszentrum Seiersberg" (insgesamt acht Straßen) zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Steiermärkisches Landesstraßenverwaltungsgesetz 1964 (LStVG. 1964), in der Stammfassung LGBl. 154/1964 (WV), erklärt wurden und hinsichtlich der Herstellung und Instandhaltung der Wegegenossenschaft "Brücken- und Straßenbauwerke Seiersberg" zuzuordnen waren. 5
- 1.4. Ebenfalls am 13. Juni 2002 beschloss der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde Seiersberg zur Zahl 1/616-0/SCS/14168/2002/26/Bgmstr/St eine Verordnung, mit der die "Brücken- und Straßenbauwerke", welche die Grundstücke 325, 317/1, 317/4 und 317/3, alle KG Seiersberg, im Sinne des Katastrophenschutzplanes der Gemeinde Seiersberg vom 7. Mai 2002 miteinander verbinden, gemäß § 8 Abs. 3 LStVG. 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt wurden. 6
- 1.5. Mit einer Verordnung vom selben Tag zur Zahl 1/616-0/SCS/13784/2002/5/Bgmstr/St beschloss der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde Seiersberg des Weiteren eine Verordnung, mit der die Beitragspflichtigen der "Brücken- und Straßenbauwerke Seiersberg" gemäß § 45 Abs. 3 LStVG. 1964 im Sinne des Katastrophenschutzplanes der Gemeinde Seiersberg vom 7. Mai 2002 zu einer öffentlichen Wegegenossenschaft zusammengefasst wurden. 7
- 1.6. Am 30. November 2005 beschloss der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde Seiersberg die Verordnung zur Zahl 1/612-5/Erschließung FFKZ/25573/2005/24/Bgmstr/St, mit der ergänzend zu den bisherigen Verordnungen vom 13. Juni 2002 Straßen im Fachmarkt-, Freizeit und Kommunikationszentrum Seiersberg zu öffentlichen Verkehrsflächen und öffentlichen Interessentenwegen erklärt wurden. 8

- 1.7. Im Jahr 2006 wurde eine Baubewilligung zur Errichtung eines Fachmarktes (Geschäftshaus 9) auf einem weiteren Grundstück (337/1) der KG Seiersberg erteilt. 9
- 1.8. Am 4. Juli 2007 beschloss der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde Seiersberg einen überarbeiteten Katastrophenschutzplan, der auch das zwischenzeitig neu errichtete Geschäftshaus 9 umfasste, sowie zur Zahl 612-5/ErschließungFFKZ/30 eine Verordnung, mit der die Verordnung vom 13. Juni 2002, Z 1/612-5/ErschließungFFKZ/14181/2002/16/Bgmstr/St, hinsichtlich Punkt 1.0) dahingehend ergänzt wurde, dass gemäß § 8 Abs. 3 LStVG. 1964 weitere "Brücken- und Straßenbauwerke" im Sinne des Katastrophenschutzplanes der Gemeinde Seiersberg in der Fassung vom 4. Juli 2007 zu öffentlichen Interessenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 leg.cit. erklärt werden und daher hinsichtlich Herstellung und Instandhaltung der Wegegenossenschaft "Brücken- und Straßenbauwerke Seiersberg" zuzuordnen sind. 10
- 1.9. Nach Zusammenlegung der bisherigen Gemeinden Seiersberg und Pirka zur Gemeinde Seiersberg-Pirka wurde vom Regierungskommissär gemäß § 11 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 – GemO), LGBl. 115 idF LGBl. 131/2014, mit Verordnung vom 2. Jänner 2015, Z 003-3/VOWiederverlautbarung/1, angeordnet, dass näher bezeichnete Verordnungen der Gemeinde Seiersberg auch in der Gemeinde Seiersberg-Pirka weiter gelten. 11
- 1.10. Am 19. April 2016 beschloss der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka einen Katastrophenschutzplan der Gemeinde Seiersberg-Pirka für das "Gewerbegebiet Mitte", welcher am 1. Mai 2016 in Kraft trat und sich unter anderem auch auf die Geschäftshäuser 1, 3, 5, 7 und 9 der SCS bezog. 12
- 1.11. Am 17. Mai 2016 beschloss der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka die Verordnung zur Zahl 612-5/Interessentenwege/4, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 20. Mai bis 6. Juni 2016. Unter Punkt 1.0) dieser Verordnung, welche mit dem auf den letzten Tag der Kundmachungsfrist folgenden Tag rechtswirksam wurde, wurden die in dem dieser Verordnung beige- 13

schlossenen Plan dargestellten (gelben) Bereiche zu öffentlichen Interessentenwegen (§ 8 Abs. 3 Stmk LStVG. 1964) erklärt und hinsichtlich der Erhaltung und Herstellung der Wegegenossenschaft "Brücken- und Straßenbauwerke Seiersberg" zugeordnet. Punkt 3.0) der Verordnung besagte, dass die unter a.) bis e.) angeführten Verordnungen mit Inkrafttreten der neuen Verordnung außer Kraft treten. Hintergrund der Erlassung dieser Verordnung war laut Punkt 4.) des öffentlichen Gemeinderatssitzungsprotokolles vom 17. Mai 2016, "dass auch hinsichtlich der Interessentenwege im Bereich der Shoppingcity Seiersberg Verfahren beim Verfassungsgerichtshof anhängig sind und nun mit Erlassung einer neuen Verordnung auch für diesen Bereich eine Rechtssicherheit geschaffen werden soll".

2. Mit Erkenntnis vom 2. Juli 2016 hob der Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Volksanwaltschaft Punkt 1.0) der Verordnung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 17. Mai 2016, Z 612-5/Interessentenwege/4, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 20. Mai bis 6. Juni 2016, (samt zugehöriger planlicher Darstellung) sowie die Verordnung der Gemeinde Seiersberg vom 13. Juni 2002, Z 1/616-0/SCS/13784/2002/5/Bgmstr/St, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 18. Juni bis 3. Juli 2002, (samt zugehöriger planlicher Darstellung und sonstiger Beilagen) einschließlich der Ziffer 83. der Verordnung des Regierungskommissärs der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 2. Jänner 2015, Z 003-3/VOWiederverlautbarung/1, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 2. bis 20. Jänner 2015, derzufolge die Verordnung Z 1/616-0/SCS/13784/2002/5/Bgmstr/St in der Gemeinde Seiersberg-Pirka weitergilt, mit Ablauf des 15. Jänner 2017 als gesetzwidrig auf (VfSlg. 20.075/2016).

14

3. Am 15. November 2016 wurde eine Änderung des LStVG. 1964 beschlossen, die im LGBI. 137/2016 kundgemacht wurde und am 26. November 2016 in Kraft trat. Insbesondere wurde in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 die Wortfolge "von örtlicher Bedeutung" gestrichen und die Worte "Eigentümer" und "Benützer" wurden eingefügt.

15

Ziel des Landesgesetzgebers war es – ausweislich der Materialien – in Reaktion auf aktuelle Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, die ersichtlich gemacht hätten, dass zur Vermeidung allfälliger Rechtsunsicherheiten eine zeitgemäße Anpassung der Legaldefinition der öffentlichen Interessentenwege dringend

16

erforderlich sei, zu gewährleisten, dass die Kategorie der öffentlichen Interessenwege auch "von anderen Personen als Besitzer- und BewohnerInnen, wie insbesondere Eigentümer-, Lieferant-, KundInnen, Gästen sowie sonstigen NutznießerInnen der betroffenen Liegenschaften, auch wenn sie von außerhalb des Gemeindegebietes kommen, benützt werden" könnte (Selbständiger Antrag von Abgeordneten Landtag Steiermark, EZ/OZ: 1211/1, 17. GP). Eben dies sei – so die zitierten Materialien – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes derzeit nicht gewährleistet. Es sei durch die Einbeziehung der Begriffe "Eigentümer" und "Benützer" in die Legaldefinition öffentlicher Interessentenwege nach § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 zukünftig klargestellt, dass nicht nur Besitzer- und BewohnerInnen im engeren rechtlichen Sinn, sondern auch die LiegenschaftseigentümerInnen und all deren KundInnen, LieferantInnen, Gäste sowie sonstigen NutznießerInnen ein entsprechendes Verkehrsinteresse an diesen hätten.

4. Am 13. Dezember 2016 erließ der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka die nunmehr angefochtene Verordnung, Z 612-5/Interessentenwege/69, mit der er die Straßen mit öffentlichem Verkehr auf den Grundstücken 312, 325, 317/1, 317/4, 317/3, 338/1, 337/1, 347/4 und 347/5, alle KG Seiersberg, gemäß § 8 Abs. 3 LStVG. 1964 zu öffentlichen Interessentenwegen iSd § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 idgF erklärte. Die Verordnung war vom 23. Dezember 2016 bis 10. Jänner 2017 an der Amtstafel der Gemeinde angeschlagen und wurde laut ihrem Punkt 2.0) am 16. Jänner 2017 rechtswirksam.

17

5. Am 13. Dezember 2016 erließ der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka eine weitere Verordnung, mit der die beitragspflichtigen Gesellschaften und die Gemeinde Seiersberg-Pirka gemäß § 45 Abs. 3 LStVG. 1964 zur Sicherstellung der Erhaltung der öffentlichen Interessentenwege zur öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft "Gewerbegebiet Mitte Seiersberg" zusammengefasst wurden. Diese Verordnung war ebenfalls vom 23. Dezember 2016 bis 10. Jänner 2017 an der Amtstafel der Gemeinde angeschlagen und wurde am 16. Jänner 2017 rechtswirksam. Die angefochtene Verordnung, Z 612-5/Interessentenwege/69, ordnet die von ihr erfassten Straßen zur Sicherstellung ihrer Erhaltung dieser Wegegenossenschaft zu.

18

6. Die Volksanwaltschaft brachte am 15. Mai 2019 nach einem "Umlaufbeschluss des Kollegiums der Volksanwaltschaft gemäß § 1 Abs. 2 Z 3 VolksanwaltschaftsG 1982 iVm § 8 Abs. 1 letzter Satz und § 9 Z 4 GeO der VA 2018" den vorliegenden Antrag gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 6 iVm Art. 148i Abs. 1 B-VG und Art. 45 L-VG auf teilweise Aufhebung der Verordnung vom 13. Dezember 2016, Z 612-5/Interessentenwege/69, beim Verfassungsgerichtshof ein. Darin äußert sie im Wesentlichen folgende Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der angefochtenen Verordnung (Zitat ohne die im Original enthaltenen Luftbilder, Fotos und Hervorhebungen):

"Nach den von der Gemeinde Seiersberg-Pirka der Volksanwaltschaft vorgelegten Satzungen der öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft 'Gewerbegebiet Mitte Seiersberg' richten sich die Anteile der einzelnen Mitglieder nach dem gewichteten Verhältnis der jeweiligen Liegenschafts- und Verkaufsfläche zur Gesamtheit der gewichteten Flächen der Mitglieder bzw. Gesellschaften, welche das Einkaufszentrum betreiben. Die Gemeinde Seiersberg-Pirka leistet nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Stmk LStVG 1964 nach Maßgabe ihres Interesses am Bestand der öffentlichen Interessentenwege lediglich einen Beitrag in Höhe von einem Prozent der Gesamtfläche.

Die Volksanwaltschaft hat in ihrem amtswegigen Prüfverfahren zu VA-LGS/0001-B/1/2017 in der an den Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka und an die Stmk Landesregierung ergangenen Erledigung vom 5. Juli 2017 folgende Missstände (Art. 148a B-VG) in der Verwaltung der Gemeinde Seiersberg bzw. Seiersberg-Pirka festgestellt:

1. Der Bürgermeister der damaligen Gemeinde Seiersberg hat mit drei Bescheiden vom 1. Juli 2002 die Neuanlage von 'Verkehrsbauten mit Infrastruktur' zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 der Shopping City Seiersberg bewilligt, obwohl für die mit Verordnungen vom 7. Mai und 13. Juni 2002 als öffentliche Interessentenwege eingereihnten Verkehrsflächen, auf denen diese Bauten stehen, nach dem Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 keine straßenrechtlichen Bewilligungen hätten erteilt werden dürfen (§ 47 Abs. 1 und 3).

Das Ansuchen um straßenrechtliche Genehmigung für die 'Brücken- und Straßenbauwerke' zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 hat der Bürgermeister mangels Bewilligungspflicht mit Bescheid vom 28. Jänner 2009 zu Recht zurückgewiesen.

1. Die rechtskräftigen straßenrechtlichen Bewilligungen vom 1. Juli 2002 und die Flächenwidmung 'Verkehrsfläche' haben dazu geführt, dass der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka mit Verordnung vom 13. Dezember 2016 nicht bloß die zweifellos dem öffentlichen Verkehr dienenden

Straßen und Wege, sondern auch die überdeckten, überwiegend umschlossenen Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5, 5 und 7 sowie 7 und 9 neuerlich zu öffentlichen Interessentenwegen nach dem Stmk LStVG 1964 erklärt hat (§ 7 Abs. 1 Z 5 idF LGBl 2016/137 iVm § 8 Abs. 3).

Bei den fraglichen Verbindungsbauten zwischen den fünf Geschäftshäusern der Shopping City Seiersberg bzw. den 'Brücken- und Straßenbauwerken' handelt es sich, wie die nachstehenden Fotos zeigen, nur teilweise um 'Bestandteile der öffentlichen Straßen', 'bauliche Anlagen im Zuge einer Straße', wie Tunnels oder Brücken, oder um 'andere Straßenbauwerke' (§§ 2 Abs. 2 und 10 Stmk LStVG). Das Luftbild zeigt die Parkflächen auf den Dächern der Geschäftshäuser und die erkennbar für Verkehrszwecke genutzten Brücken bzw. Verbindungsrampen. Deutlich sichtbar sind aber auch die Schutzdächer jener Gebäude, in denen auf zwei Ebenen Verbindungsgänge zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 untergebracht sind. Die Dächer dieser Verbindungsbauten werden zum Teil ebenfalls als Parkplätze verwendet. Die Verbindungsbauten stehen laut Flächenwidmungsplan auf gewidmeten 'Verkehrsflächen'.[...]

Die Einreichpläne der straßenrechtlichen Bewilligungen vom 1. Juli 2002 zeigen, dass die Geschäftshäuser 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 durch überdachte, überwiegend umschlossene Gebäude miteinander verbunden sind. Wie sich die Volksanwaltschaft bei einem Ortsaugenschein am 5. April 2017 überzeugen konnte, befinden sich auf der unteren Ebene (im Katastrophenschutzplan Ebene 1) an der Nordseite der Verbindungsbauten automatische Schiebetüren, an der Südseite Notausgänge. Die Schiebetüren dienen der Erschließung der zu beiden Seiten liegenden Geschäftshäuser (vgl. die Bestandsanalyse Fußgängerverkehr vom November 2016, S. 15 und 17). Auf der oberen Ebene (im Katastrophenschutzplan Ebene 2) liegen Eingänge, die der Erschließung der genannten Geschäftshäuser von Süden her dienen (vgl. die Bestandsanalyse Fußgängerverkehr, S. 15 und 18). Die auf zwei Ebenen ausgeführten Verbindungsgänge werden teilweise auch zum Ausstellen von Waren und für Verkaufszwecke verwendet. An den Schnittstellen zwischen den innen laufenden Verbindungsgängen und den Geschäftshäusern sind jeweils am Ein- und Ausgang der Geschäftshäuser verschiedenfarbige Schilder (Haus 1 blau, Haus 3 grün, Haus 5 violett, Haus 7 gelb, Haus 9 rot) mit der Aufschrift 'Eingang' (Haus mit Nummer) und 'Ausgang' (Haus mit Nummer) angebracht. [...]

Anders als diese Verbindungsbauten und der auf dem Foto links unten von Norden zu sehende Verbindungsbau zwischen den Häusern 5 und 7 (D) wird der auf dem Foto rechts unten von Westen zu sehende Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 (Aufschrift CCC) an der Unterseite von einer öffentlichen Straße gequert. Für diesen Verbindungsbau liegt zwar weder eine straßen- noch eine baurechtliche Bewilligung vor, doch ist er ebenso als öffentlicher Interessentenweg eingereicht wie die unter ihm hindurchführende Straße. [...]

Da eine Nichtigerklärung der straßenrechtlichen Bewilligungen vom 1. Juli 2002 nur innerhalb von 3 Jahren ab Rechtskraft der Bescheide zulässig ist (§ 68 Abs. 4 Z 1 iVm Abs. 5 AVG und § 68 Abs. 4 Z 4 AVG iVm § 8 Abs. 5 Stmk Raumordnungsgesetz 2010), musste sich die Volksanwaltschaft auf die Feststellung des unter Punkt 1. aufgezeigten Missstandes beschränken.

Da die Verordnung vom 13. Dezember 2016 dem Stmk LStVG 1964 idgF zu entsprechen (§ 7 Abs. 1 Z 5 iVm § 8 Abs. 3) und die bestehenden rechtskräftig genehmigten Verbindungsbauten auf gewidmeten 'Verkehrsflächen' eine Erklärung zu öffentlichen Interessentenwegen nicht auszuschließen schien, beschränkte sich die Volksanwaltschaft zunächst auf die Feststellung des Missstandes zu Punkt 2. Angesichts der weiten Begriffsdefinition der 'Bestandteile der öffentlichen Straßen' und der 'Straßenbauwerke' (§ 2 Abs. 2 und § 10 Stmk LStVG 1964) hielt es die Volksanwaltschaft nicht von vornherein für ausgeschlossen, dass die Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern Teil von öffentlichen Interessentenwegen sein können (vgl. VfGH 2.7.2016, V 33-35/2016 Rz 57 und *Merli*, wbl 2017, 180). Immerhin werden die Brücken bzw. Verbindungsrampen, welche die Dächer der einzelnen Geschäftshäuser miteinander verbinden, tatsächlich für Verkehrszwecke genützt.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass für die drei Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 der Shopping City Seiersberg rechtswidrige, aber rechtskräftige straßenrechtliche Bewilligungen, aber keine Baubewilligungen vorliegen, wogegen für den Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 weder eine straßen- noch eine baurechtliche Bewilligung existiert. Alle Verbindungsbauten sind jedoch per Verordnung (wiederholt) zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt worden.

Mit Schreiben vom 20. Mai 2016, also noch vor Aufhebung der Verordnung des Gemeinderates vom 17. Mai 2016 mit Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 2. Juli 2016, beantragte die Gemeinde Seiersberg-Pirka bei der Stmk Landesregierung die Erlassung einer Einzelstandortverordnung mit einer maximalen Verkaufsfläche von 78.800 m², davon maximal 7.500 m² für Lebensmittel gemäß § 31 Abs. 8 Stmk Raumordnungsgesetz 2010. Die Stmk Landesregierung legte in der Folge den Entwurf einer Einzelstandortverordnung vor, mit der eine Fläche von insgesamt 134.913 m² für die Errichtung und Erweiterung eines Einkaufszentrums 1 festgelegt wird (<http://www.politik.steiermark.at/cms/beitrag/12543447/121400860/>). Auf dieser Fläche soll für Verkaufsflächen im Gesamtausmaß von höchstens 74.000 m², davon höchstens 5.000 m² für Lebensmittel, eine Baubewilligung erteilt werden dürfen (§ 2). Die Bebauungsdichte soll mit einem Mindestwert von 0,5 und einem Höchstwert von 1,5 festgelegt werden (§ 2). Die Gemeinde hätte in der Folge einen Bebauungsplan zu erlassen, der einerseits den Bereich des Sandgrubenweges durch geeignete Maßnahmen vor Lärmemissionen durch den KFZ-Verkehr schützt (§ 3 Z 1) und andererseits die Nutzung der Verkaufsflächen für Lebensmittel auf das Haus 3 beschränkt (§ 3 Z 2).

Zweck der geplanten Einzelstandortverordnung ist es offenbar, die fünf bestehenden, rechtskräftig bewilligten Einkaufszentren in Zukunft als ein einziges Einkaufszentrum zu führen und die entsprechenden Teile der Verbindungsbauten ('Brückenbauwerke') bzw. die Mallflächen als Verkaufsfläche zu nutzen. Laut Erläuterungen zum Verordnungsentwurf beträgt die derzeitige Verkaufsfläche 61.393,61 m², die Mallfläche 12.692,88 m². Dies ergibt eine Gesamtverkaufsfläche von 74.086,49 m². Rechnet man die als Mall zur Verkaufsfläche zählenden Teile der Interessentenwege von insgesamt 3.383,09 m² hinzu, ergibt dies eine Gesamtverkaufsfläche von 77.469,58 m². Da nach der geplanten Einzelstandortverordnung maximal 74.000 m² als Verkaufsfläche bewilligt werden dürften, wäre es unzulässig, für die als Mall zwischen den einzelnen Geschäftshäusern genutzten Verbindungsbauten nachträglich Baubewilligungen zu erteilen. Dies wäre nur dann möglich, wenn die Landesregierung in einer Einzelstandortverordnung die von der Gemeinde beantragte maximale Verkaufsfläche mit 78.800 m² festlegen würde.

Wie den Erläuterungen zum Entwurf einer Einzelstandortverordnung nach dem StROG 2010 zu entnehmen ist, stammt die älteste Baubewilligung für das Grundstück 317/1 (Haus 3) aus dem Jahr 1987, weitere Baubewilligungen für die Grundstücke 317/4 (Haus 5) und 317/3 (Haus 7) stammen aus dem Jahr 1992. Die Baubewilligung für das Grundstück 325 (Haus 1) stammt aus dem Jahr 2001. Am 11. Juli 2006 erteilte der Bürgermeister die Baubewilligung zur Errichtung eines Fachmarktes auf dem im damaligen Flächenwidmungsplan teilweise als 'Gebiet für Einkaufszentren III' und teilweise 'Industrie- und Gewerbegebiet I' ausgewiesenen Grundstück 337/1 (Haus 9). Änderungsbewilligungen folgten am 19. November 2007 und 27. März 2008. Der erste Flächenwidmungsplan trat 1985 in Kraft. Im Jahr 1992 wurde der Flächenwidmungsplan 2.0, im Jahr 2002 der Flächenwidmungsplan 3.0 rechtswirksam. Der derzeit geltende Flächenwidmungsplan 4.0 steht seit 24. Juli 2013 in Geltung.

Laut Erläuterungen hat das Haus 1 auf dem Grundstück 325/1 eine Verkaufsfläche von 6.713,42 m² und eine Mallfläche von 1.098,53 m², das Haus 3 auf dem Grundstück 317/1 eine Verkaufsfläche von 6.658,63 m² und eine Mallfläche von 1.968,26 m², das Haus 5 auf dem Grundstück 317/4 eine Verkaufsfläche von 14.889,23 m² und eine Mallfläche von 3.845,51 m², das Haus 7 auf dem Grundstück 317/3 eine Verkaufsfläche von 12.890,77 m² und eine Mallfläche von 2.734,21 m² und das Haus 9 auf dem Grundstück 337/1 eine Verkaufsfläche von 20.241,56 m² und eine Mallfläche von 3.046,37 m².

Auf Grund der Beschwerde der Stadt Graz vom 25. Mai 2018, der unter anderem ein Gutachten vom 9. Jänner 2018 zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Novelle LGBl 2016/137 zum Stmk LStVG 1964 sowie zur Verwaltungs- und Verfassungsrechtskonformität der Interessentenwegeverordnung der Gemeinde Seiersberg-Pirka und eine gutachterliche Stellungnahme vom 9. August 2016 zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs. 8 StROG betreffend die Shopping City Seiersberg, beide verfasst von Herrn Univ.-Prof. Dr. T[.] M[.], LL.M. beigeschlossen waren,

leitete die Volksanwaltschaft am 27. Juni 2018 von Amts wegen ein weiteres Prüfverfahren betreffend die Interessentenwege-Verordnung des Gemeinderates vom 13. Dezember 2016 ein, und ersuchte den Gemeinderat und die Stmk Landesregierung als Aufsichtsbehörde um Stellungnahmen.

Die Volksanwaltschaft erwog, beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag nach Art. 139 Abs. 1 Z 6 iVm Art. 148i Abs. 1 B-VG und Art. 45 Stmk L-VG 2010 einzubringen sowie eine amtswegige Prüfung des § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idF LGBl 2016/137 auf seine Verfassungsmäßigkeit anzuregen, sollten die straßenrechtlichen Verordnungen nicht zwischenzeitig aufgehoben werden. Sie schloss sich im Wesentlichen der in der Beschwerde der Stadt Graz wiedergegebenen Rechtsansicht des Gutachters an und fasste ihre Bedenken über Aufforderung der Gemeinde wie folgt zusammen:

1. Nach Ansicht der Volksanwaltschaft handelt es sich bei den überdachten, überwiegend umschlossenen Verbindungsbauten mit Verbindungsgängen auf zwei Ebenen, in denen teilweise Waren ausgestellt und verkauft werden, um Gebäude nach dem Stmk BauG (§ 4 Z 29), nicht jedoch um Bestandteile von öffentlichen Straßen oder um bauliche Anlagen im Zuge von Straßen, wie Brücken, Tunnels oder andere Straßenbauwerke (§§ 2 Abs. 2 und 10 Stmk LStVG). Dass diese Verbindungsbauten teilweise auch für Verkehrszwecke benützt werden (z.B. die Brücken zwischen den Parkplätzen am Dach der Geschäftshäuser), ändert daran nichts.

2. An den mit Verordnung des Gemeinderates vom 13. Dezember 2016 zu öffentlichen Interessentenwegen erklärten und im beigeschlossenen Plan blau dargestellten Flächen dürfte kein allgemeines dringendes öffentliches Verkehrsinteresse bestehen, da diese Flächen laut Erläuterungsbericht vom 13. Dezember 2016 lediglich die Zugänglichkeit der Betriebsgebäude der Shopping City Seiersberg für Kunden und Lieferanten sowie die Fluchtmöglichkeit im Katastrophenfall gewährleisten sollen. Das fehlende öffentliche Verkehrsinteresse kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass der von der Gemeinde im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft zu leistende Prozentsatz (1 %) für die Erhaltung der öffentlichen Interessentenwege nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Stmk LStVG nur sehr gering zu sein scheint.

3. Da die Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Geschäftshäusern nicht überwiegend nur dem individuellen (örtlichen) Verkehrsinteresse einer beschränkten Anzahl von Personen, sondern vor allem auch dem allgemeinen Verkehrsinteresse jener Personen dienen, die die Shopping City Seiersberg sowohl aus dem Bezirk als auch aus anderen Regionen Österreichs bzw. aus dem Ausland frequentieren (VfGH 2.7.2016, V 33-35/2016), stellt sich die Frage, ob die Gemeinde die Grenzen des eigenen Wirkungsbereichs überschritten hat (Art. 118 Abs. 2 B-VG), indem sie Flächen von überörtlicher Bedeutung als öffentliche Interessentenwege eingereicht hat. Fraglich ist ferner, ob § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idF LGBl 2016/137

verfassungskonform ist, da er öffentliche Interessentenwege nicht mehr auf solche von bloß örtlicher Bedeutung einschränkt.

4. Offenbar sind die im beigeschlossenen Plan blau unterlegten Flächen nur deshalb als öffentliche Interessentenwege eingereiht worden, um die Anwendung des Stmk Baugesetzes auf die Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern auszuschließen (§ 3 Z 1 leg. cit.) und auf diese Weise die raumordnungsrechtlichen Bestimmungen über Einkaufszentren zu umgehen.

5. Schließlich hat der Gemeinderat im Privateigentum stehende Flächen zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt, obwohl eine bestehende Privatstraße (§§ 3 und 4 Stmk LStVG) vor ihrer Einreihung als öffentlicher Interessentenweg auf Antrag der Gemeinde von der Bezirksverwaltungsbehörde erst durch Enteignung als öffentlich erklärt werden muss (§ 6 Abs. 1 leg. cit.).

Die Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme vom 13. September 2018 aus, dass eine Aufhebung der Gemeindeverordnungen aus folgenden Gründen nicht in Betracht komme: [...]

Der Gemeinderat nahm mit Schreiben vom 5. Oktober 2018 ausführlich Stellung und suchte die Bedenken der Volksanwaltschaft – kurz zusammengefasst – wie folgt zu entkräften: [...]

Mit Schreiben vom 30. November 2018 übersendete die Gemeinde Seiersberg-Pirka der Volksanwaltschaft eine gutachterliche Stellungnahme von Frau Univ.-Prof. Dr. *K[.] P[.]* vom selben Tag. Diese kommt zum Ergebnis, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Widmung der auf dem Bestandsplan der Gemeinde Seiersberg-Pirka gelb und blau markierten Verkehrswege als öffentliche Interessentenwege vorliegen würden. Das Erkenntnis VfSlg 20.075/2016 stehe einer solchen Widmung nicht entgegen. Der Gemeinde könne insbesondere keine Umgehung des verfassungsgerichtlichen Erkenntnisses vorgeworfen werden, weil der Gemeinderat die entsprechende Verordnung zur Erklärung der genannten Verkehrswege als öffentliche Interessentenwege erlassen habe, zumal auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Neufassung des § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG bestünden. Es sei nicht ersichtlich, dass durch die Erlassung der erwähnten Verordnung Bestimmungen des Raumordnungsrechts im Hinblick auf die Regelungen für Einkaufszentren umgangen worden wären. Ein missbräuchliches Ausnutzen der gesetzlich durch § 8 Abs. 3 Stmk LStVG 1964 eingeräumten Möglichkeit zur Erlassung einer Interessentenwegeverordnung sei im vorliegenden Fall nicht erkennbar.

Die Eigentümerinnen der Grundstücke 312, 325, 317/1, 317/3, 317/4, 337/1 und 338/1 führten in ihrer im verfassungsgerichtlichen Verfahren zu V 84/2018-10 abgegebenen Äußerung vom 12. März 2019 unter der Überschrift 'Lage und

Funktion der Verbindungsbauten' in Punkt III. (auf Seite 12 letzter Absatz) aus, dass entgegen der Behauptung der Volksanwaltschaft *'alle öffentlichen Interessentenwege rund um die Uhr an sieben Tagen der Woche (auch während der Nachtstunden sowie an Sonn- und Feiertagen) für jedermann zugänglich'* seien.

Unter der Überschrift 'Verbindungsbauten sind Bestandteile von öffentlichen Straßen gem § 2 Abs 1 LStVG' heißt es in Punkt IV. 1.2 unter anderem (Seite 17): *'Die im Jahr 2002 errichteten Verbindungsbauten zwischen den Häusern 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 sowie der in den Jahren 2007/2008 errichtete Verbindungsbau zwischen den Häusern 7 und 9 können allesamt uneingeschränkt von jedermann rund um die Uhr an sieben Tagen pro Woche als öffentliche Durchgangswege genutzt werden. Die Verbindungsbauten stehen sohin auch während der Nacht und an Wochenenden jedermann zur Nutzung offen. Ebenso sind die darin befindlichen Treppen frei zugänglich und auch die Aufzüge und Rolltreppen rund um die Uhr in Betrieb. Durch eine ebenso ständig in Betrieb befindliche Grundbeleuchtung wird es auch faktisch ermöglicht, die Verbindungsbauten jederzeit als öffentliche Durchgangswege zu benutzen. Die Voraussetzung der Nutzung 'in langjähriger Übung allgemein, ohne Einschränkungen und unabhängig vom Willen des Grundeigentümers und dritter Personen' ist sohin erfüllt. Das dringende Verkehrsbedürfnis an den Verbindungsbauten ergibt sich aus dem Umstand, dass die Zugänge zu den Eingängen und die Abgänge von den Ausgängen der Häuser 1, 3, 5, 7 und 9 sich in den Verbindungsbauten befinden.'*

Unter der Überschrift 'Öffentliches Interesse an Verbindungsbauten als Durchgangswege' findet sich in Punkt IV. 2.2 unter anderem folgender Text (Seite 23 letzter Absatz). *'Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass auch ein öffentliches Verkehrsinteresse an sämtlichen Ebenen der in den blau markierten Bereichen bestehenden dem Fußgängerverkehr sowie teilweise dem Radverkehr dienenden Wegen gibt, da diese von jedermann vollkommen unabhängig vom Betreten eines der Einkaufszentren rund um die Uhr als jederzeit zugängliche Durchgänge bzw Verbindungswege von Norden nach Süden und umgekehrt verwendet werden können.'*

Bei einem Ortsaugenschein in der 'Shopping City Seiersberg' am Palmsonntag, dem 14. April 2019, zwischen 18:15 bis 19:15 Uhr, stellte der zuständige Referent der Volksanwaltschaft folgenden Sachverhalt fest:

Die im Süden der Shopping City entlang führende Straße auf der höher gelegenen Ebene 2 war zur Zeit des Ortsaugenscheins befahrbar. Die zwei südseitigen Zufahrtsrampen zwischen den Geschäftshäusern 3 und 5 sowie 5 und 7 auf die Dächer waren mit Schranken versperrt. Der Schranken zur Rampe zwischen den Häusern 3 und 5 öffnete sich trotz grüner Ampel nicht. [...]

Neben der südlichen geraden Zufahrtsrampe zwischen den Häusern 3 und 5 auf die Dächer war folgende Tafel mit der Aufschrift 'Privatgrund' und den Öffnungszeiten angebracht. [...]

Die südseitige Rampe zum Eingang F des Verbindungsbaus zwischen den Geschäftshäusern 3 und 5 war frei begehbar. Direkt neben diesem Eingang ist ein Schild mit den Öffnungszeiten angebracht. Solche Schilder befinden sich auch neben den anderen nord- und südseitigen Eingängen der Verbindungsbauten. [...]

Die Schiebetüren des südseitigen Eingangs F zum Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 3 und 5 öffneten sich automatisch. Man kann von dort nicht zum nordseitigen Ausgang C weitergehen, weil dieser eine Ebene tiefer liegt. Um zum nordseitigen Ausgang C zu gelangen, muss man mit dem Lift neben dem südseitigen Eingang F ins Erdgeschoß fahren. Die südseitigen Eingänge liegen eine Ebene höher als die nordseitigen. [...]

Im Verbindungsbau zwischen den Häusern 3 und 5 forderte ein Bediensteter der privaten Sicherheitsfirma G[.] den Referenten auf, das 'private' Gebäude zu verlassen, da dieses nur während der Öffnungszeiten des Einkaufszentrums betreten werden dürfe. Auf die Frage, seit wann die Verbindungsbauten und Gänge außerhalb der Öffnungszeiten offen stehen, antwortete der Bedienstete: 'Seit etwa 3 Wochen'. Die innerhalb der einzelnen Geschäftshäuser gelegene Mall war offen; verschlossen waren nur die einzelnen Geschäftslokale. [...]

In der Shopping City waren zur Zeit des Ortsaugenscheins lediglich die Räumlichkeiten der Firma 'Fit Inn' im Geschäftshaus 1 geöffnet. Auf dem zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3 gelegenen Parkplatz (im Plan blau) waren mehrere Pkw von Besuchern des Fitnesscenters abgestellt. Das Fitnesscenter ist über den Eingang E an der Nordwestecke des Parkplatzes zu erreichen. Der südseitige Eingang zum Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3 auf der höher gelegenen Ebene 2 war verschlossen. [...]

Bei den Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 (mit auf zwei Ebenen ausgeführten Verbindungsgängen) befinden sich auf der unteren Ebene 1 (laut Katastrophenschutzplan) an der Nordseite die Eingänge B, C und D mit selbstöffnenden Schiebetüren, an der Südseite Notausgänge. Die Eingänge dienen der Erschließung der zu beiden Seiten liegenden Geschäftshäuser (vgl. die Bestandsanalyse Fußgängerverkehr vom November 2016, S. 15 und 17). Beim Ortsaugenschein öffneten sich jeweils die Schiebetüren der nordseitigen Eingänge B, C und D der Verbindungsbauten.

Auf der oberen Ebene 2 (laut Katastrophenschutzplan) der Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern 3 und 5 sowie 5 und 7 befinden sich an der Südseite die Eingänge F und G mit selbstöffnenden Schiebetüren, die ebenfalls der Erschließung der zu beiden Seiten liegenden Geschäftshäuser dienen (vgl. die Bestandsanalyse Fußgängerverkehr, S. 15 und 18). Beim Ortsaugenschein öffneten sich die Schiebetüren zum südseitigen Eingang F (der südseitige Eingang G wurde beim Ortsaugenschein nicht begangen). Der südseitige Eingang E führt direkt in das Geschäftshaus 1 und nicht in den Verbindungsbau zwischen den

Geschäftshäusern 1 und 3. Der südseitige Eingang in diesen Verbindungsbau war verschlossen.

Die Schiebetüren des westseitigen Eingangs M zum Geschäftshaus 9 waren ebenfalls verschlossen. Dieser Eingang liegt nördlich des Verbindungsbaus zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9, unter dem eine Straße hindurchführt (der westseitige Eingang L zum Haus 9 wurde beim Ortsaugenschein nicht begangen). [...]

3. Darlegung der Bedenken:

1. Zur Qualifikation als 'Straßen für den öffentlichen Verkehr':

Gemäß § 2 Abs. 1 Stmk Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964 sind öffentliche Straßen im Sinne dieses Gesetzes alle Straßen, die entweder von den zuständigen Stellen bestimmungsgemäß dem öffentlichen Verkehr gewidmet worden sind oder die in langjähriger Übung allgemein, ohne Einschränkung und unabhängig vom Willen des Grundeigentümers und dritter Personen für ein dringendes Verkehrsbedürfnis benützt werden.

Nach § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idF LGBl 2016/137 sind öffentliche Interessentenwege Straßen für den öffentlichen Verkehr, die überwiegend nur für die Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen und als solche erklärt wurden (§ 8). Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Stmk LStVG ist die Gemeinde verpflichtet, nach Maßgabe ihres Interesses an dem Bestand öffentlicher Interessentenwege Beiträge zu leisten.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg 20.075/2016 festgehalten, dass nach dem System des Stmk LStVG idF vor der Novelle LGBl 2016/137 öffentliche Interessentenwege jene Straßen sind, welche die geringste öffentliche Verkehrsbedeutung haben (vgl. VfSlg 16.187/2001). Dies zeige sich auch daran, dass ein öffentlicher Interessentenweg überwiegend einem durchaus beschränkten Personenkreis zu dienen bestimmt ist. Das überwiegend individuelle Verkehrsinteresse dieses Personenkreises bilde auch den Grund dafür, ihn bis zu einem gewissen Ausmaß mit den Herstellungs- und Erhaltungskosten einer Straße zu belasten, obzwar diese dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist (vgl. VfSlg 16.187/2001 mwN).

Im konkreten Fall stellt sich die Frage, ob überhaupt und wenn ja, inwieweit ein über die privaten Interessen der Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer hinausgehendes öffentliches Interesse an der allgemeinen Zugänglichkeit der Verbindungsbauten vorliegt (vgl. *G. Eisenberger*, Neuregelung von Verbindungsbauten bei der Shopping City Seiersberg: Ende einer unendlichen Geschichte? wbl 2017, 496, 503; *Merli*, Anm. zu VfGH 2.7.2016, V 157-160/2015, V 33-35/2016, wbl 2017, 180). Im Erläuterungsbericht zur Verordnung vom 13. Dezember 2016 wird das allgemeine Verkehrsinteresse der Eigentümer, Besitzer

und Benutzer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG idF LGBl 2016/137 mit dem *'unbedingten Erfordernis der jederzeitigen Fluchtmöglichkeit und Zugänglichkeit der Betriebsgebäude der Shopping City Seiersberg sowie auch der nötigen ausreichenden Kundenzugänglichkeit'* begründet.

Dem ist entgegen zu halten, dass sich das öffentliche Verkehrsinteresse nicht allein mit dem Katastrophenschutz ('jederzeitige Fluchtmöglichkeit') begründen lässt, weil dieser Aspekt im Stmk LStVG keine Grundlage hat. Das den Maßstab für den Beitrag der Gemeinde nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Stmk LStVG bildende 'Interesse an dem Bestand öffentlicher Interessentenwege' ist das nicht auf die Liegenschaftseigentümer sowie -besitzer und sonstige Verkehrsinteressenten entfallende restliche Verkehrsinteresse. Dieses Interesse der Gemeinde ist mit dem allgemeinen öffentlichen Interesse gleichbedeutend (VfSlg 7340/1974; VwSlg 9354 A/1977; VwSlg 13.283 A/1990). Nach den Satzungen für die öffentlich-rechtliche Wegegenossenschaft 'Gewerbegebiet Mitte Seiersberg' hat die Gemeinde Seiersberg-Pirka lediglich zu einem Prozent zum Bestand und zur Erhaltung der öffentlichen Interessentenwege beizutragen. Am Bestand der öffentlichen Interessentenwege scheinen daher nahezu ausschließlich – und nicht bloß überwiegend iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG – die Betreiber des Einkaufszentrums interessiert zu sein.

§ 2 Abs. 1 Stmk LStVG unterscheidet zwar zwischen der ausdrücklichen und der stillschweigenden Widmung von Straßen für den öffentlichen Verkehr (arg.: 'oder') und ordnet das Tatbestandsmerkmal 'ohne Einschränkung und unabhängig vom Willen des Grundeigentümers und dritter Personen' der stillschweigenden Widmung zu, doch besteht kein Zweifel, dass es sich dabei um ein konstitutives Merkmal für jede Art von öffentlichen Straßen handelt. Denn nach § 5 Stmk LStVG darf die bestimmungsgemäße Benützung einer öffentlichen Straße zum Verkehr von niemandem eigenmächtig behindert werden. Im konkreten Fall dürfen die Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Geschäftshäusern gerade nicht 'ohne Einschränkung und unabhängig vom Willen des Grundeigentümers und dritter Personen' benützt werden.

Die zu 'öffentlichen Interessentenwegen' erklärten Zufahrtsrampen zwischen den Geschäftshäusern 3 und 5 sowie 5 und 7 auf die Dächer der Geschäftshäuser 3, 5, 7 und 9 (die Dächer der Geschäftshäuser 7 und 9 sind durch eine Rampe miteinander verbunden) dürfen als 'Privatgrund' nur von Montag bis Freitag von 7:00 bis 21:00 Uhr und am Samstag von 7:00 bis 19:00 Uhr benützt werden; andernfalls droht eine Besitzstörungsklage. Außerhalb dieser Zeiten ist es wegen der heruntergelassenen Schranken auch faktisch nicht möglich, mit Pkw auf die Dächer der Geschäftshäuser zu fahren.

Die Verbindungsbauten und die Gänge in den Geschäftshäusern ('Mall') können zwar auch außerhalb der Öffnungszeiten von Fußgängern betreten werden, weil die Schiebetüren der Verbindungsbauten nicht verschlossen sind. Betritt man die Verbindungsbauten außerhalb der Öffnungszeiten, wird man jedoch vom Sicher-

heidsdienst G.] mit der Bemerkung weggewiesen, dass es sich um 'private' Gebäude handle, die nur während der Öffnungszeiten der Shopping City benützt werden dürfen. Dass die Verbindungsbauten laut Aussage eines Mitarbeiters von G.] 'seit etwa 3 Wochen' auch außerhalb der Öffnungszeiten betreten werden können, dürfte damit zusammenhängen, dass die Liegenschaftseigentümerinnen im Verfahren vor dem VfGH behauptet haben, es handle sich um zu jeder Tages- und Nachtzeit an 7 Tagen der Woche einschließlich Sonn- und Feiertagen von jedermann zu benützende 'öffentliche Durchgangswege'.

Der Ortsaugenschein hat jedoch ergeben, dass weder die als Straßen ausgebauten Teile der Verbindungsbauten außerhalb der Öffnungszeiten der Shopping City mit Pkw befahren noch die überwiegend umschlossenen Teile der Verbindungsbauten außerhalb der Öffnungszeiten von Fußgängern betreten werden dürfen. Die heruntergelassenen Schranken, die Androhung einer Besitzstörungsklage und die Wegweisung außerhalb der Öffnungszeiten lassen erkennen, dass die Liegenschaftseigentümerinnen und Betreiberinnen der Shopping City eine Benützung der Verbindungsbauten zu anderen als geschäftlichen Zwecken ausschließen wollen.

Es kann daher keine Rede davon sein, dass die in der Verordnung blau dargestellten Teile der 'öffentlichen Interessentenwege' ohne Einschränkung und unabhängig vom Willen der Grundeigentümer und dritter Personen für ein dringendes Verkehrsbedürfnis benützt werden dürfen. Da die auf bzw. in den Verbindungsbauten befindlichen Wege offenkundig nicht unabhängig vom Willen der Liegenschaftseigentümerinnen und Betreiberinnen der Shopping City benützt werden dürfen (vgl. *G. Eisenberger*, wbl 2017, 502), sind die Voraussetzungen für eine Erklärung dieser Verbindungsbauten zu öffentlichen Interessentenwegen nicht erfüllt.

Laut Bericht des Ausschusses Infrastruktur vom 15. November 2016 dienen öffentliche Interessentenwege '*nicht nur individuellen örtlichen Verkehrsinteressen, sondern auch allgemeinen Verkehrsinteressen*'. Für die Volksanwaltschaft ist nicht nachvollziehbar, worin das dringende Verkehrsbedürfnis der Allgemeinheit außerhalb der Öffnungszeiten der Shopping City bestehen sollte. Warum jemand während der Nacht oder an Wochenenden die Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern als 'öffentliche Durchgänge' nutzen sollte, bleibt unerfindlich.

Die Volksanwaltschaft vertritt die Ansicht, dass es sich bei den Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Geschäftshäusern, die nur zu den Öffnungszeiten benützt werden dürfen, nicht um 'Straßen für den öffentlichen Verkehr' handelt, weshalb die Gemeinde diese Verbindungsbauten nicht hätte zu 'öffentlichen Interessentenwegen' nach § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG erklären dürfen.

2. Zu den baulichen Anlagen der Verbindungsbauten:

Mit der Frage, ob die gesamten Verbindungsbauten als öffentliche Interessenwege iSd Stmk LStVG eingeordnet werden dürfen, hat sich der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg 20.075/2016 nicht befasst. Er hat lediglich festgehalten, dass die in Rede stehenden Flächen bzw. 'Brücken- und Straßenbauwerke', die als Verbindungsbereiche bzw. -bauten zwischen den einzelnen Geschäftshäusern der SCS konzipiert sind, vor allem auch dem allgemeinen Verkehrsinteresse all jener Personen dienen, die die SCS sowohl aus dem Bezirk Seiersberg-Pirka als auch aus anderen Regionen Österreichs bzw. aus dem Ausland frequentieren (Rz 57).

Als Bestandteile der öffentlichen Straßen gelten nach § 2 Abs. 2 Stmk LStVG neben den unmittelbar dem Verkehr dienenden Flächen, wie unter anderem Gehwege, auch bauliche Anlagen im Zuge einer Straße, wie Tunnels, Brücken, Straßengräben, Böschungen und Anlagen zur Ableitung anfallender Wässer. Gemäß § 10 leg. cit. sind Brücken und andere Straßenbauwerke als Teile jener öffentlichen Straßen anzusehen, in deren Zuge sie liegen, wenn nicht ein anderes Eigentumsverhältnis nachgewiesen ist.

Die überdachten und überwiegend umschlossenen Teile der Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern dienen als Ein- und Ausgänge für Kunden und Lieferanten sowie als Verbindungsgänge, die der inneren Erschließung der Shopping City dienen. Sie sollen den Kunden den vor Wetterunbilden geschützten, trockenen Durchgang vom einen ins andere Geschäftshaus ermöglichen. An der Grenze zwischen den innen laufenden Verbindungsgängen und den Geschäftshäusern sind jeweils am Ein- und Ausgang der Geschäftshäuser verschiedenfarbige Schilder (Haus 1 blau, Haus 3 grün, Haus 5 violett, Haus 7 gelb, Haus 9 rot) mit der Aufschrift 'Eingang Haus mit jeweiliger Nummer' sowie 'Ausgang Haus mit jeweiliger Nummer' angebracht. Die Einreichpläne der straßenrechtlichen Bewilligungen vom 1. Juli 2002 und die Fotos zeigen, dass die Geschäftshäuser 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 durch überdeckte, überwiegend umschlossene Räume miteinander verbunden sind. Das Foto vom Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 zeigt einen umschlossenen Verbindungsgang, unter dem eine Straße hindurchführt. Dieser Verbindungsgang ist keine bauliche Anlage im Zuge der unter ihm hindurchführenden Straße wie ein Tunnel oder eine Brücke iSd § 2 Abs. 2 Stmk [L]StVG, sondern eine bauliche Anlage, welche die 'Mall' der Geschäftshäuser 7 und 9 miteinander verbindet, und somit der inneren Erschließung der Shopping City dient. Die Straße, die unter dem Verbindungsbau hindurchführt, scheint zwar die Voraussetzungen für eine Erklärung zum öffentlichen Interessentenweg zu erfüllen, doch gilt dies nicht für den darüber liegenden Verbindungsbau.

Für die Auslegung der im Stmk LStVG enthaltenen spezifisch baurechtlichen Begriffe ist nach § 2 Abs. 3 Stmk LStVG das Stmk Baugesetz heranzuziehen. Das Stmk LStVG zählt in seinem § 2 Abs. 2 bauliche Anlagen und in § 10 Straßenbauwerke, nicht aber Gebäude oder Teile von solchen zu den Bestandteilen öffentlicher Straßen. Zwar ist auch ein Gebäude als bauliche Anlage zu qualifizieren, doch erwähnt § 16a Abs. 2 und 3 Stmk LStVG explizit nur Gebäude von Nachbarn

an Landesstraßen, welche nicht Bestandteil dieser Straßen sind. Nach § 4 Z 13 Stmk BauG ist eine bauliche Anlage (Bauwerk) eine solche, die mit dem Boden in Verbindung steht und zu deren fachgerechter Herstellung bautechnische Kenntnisse erforderlich sind. Dazu zählen etwa die auf die Dächer der Geschäftshäuser führenden Zufahrtsrampen. Überdeckte, überwiegend umschlossene Bauwerke sind hingegen nach § 4 Z 29 Stmk BauG als Gebäude zu qualifizieren. Dazu gehören die überwiegend umschlossenen Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern. Nach § 3 Z 1 Stmk BauG ist dieses Gesetz auf bauliche Anlagen, die nach straßenrechtlichen Vorschriften als Straßen oder Bestandteile einer Straße gelten, nicht anzuwenden. Im Umkehrschluss muss auf Gebäude, die nicht nach straßenrechtlichen Vorschriften als Straßen oder Bestandteile einer Straße gelten, das Stmk BauG anzuwenden sein.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 26. Juni 2018, G 254/2017, V 110/2017 u.a. ausgesprochen, dass das Dienstgebäude und die Prüfhalle eines Verkehrskontrollplatzes deshalb Bestandteil einer Bundesstraße sind, weil sie in einem Zusammenhang mit der Funktion des Verkehrskontrollplatzes stehen, welcher der Verkehrs- und Fahrzeugkontrolle dient und aus Sicherheitsgründen von der Hauptfahrbahn getrennt ist. Denn ein Verkehrskontrollplatz kann ohne damit in Zusammenhang stehende Gebäude oder Bauwerke (Dienstgebäude, Prüfhalle) seine Funktion nicht erfüllen. Im Gegensatz dazu stehen z.B. Raststationen mit dem Betrieb der Bundesstraße in keinem Zusammenhang. Im vorliegenden Fall haben die Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern der Shopping City die Funktion, Kunden und Lieferanten den Zugang in die Geschäftshäuser zu ermöglichen und darin eine wetterfeste Fußwegverbindung zwischen den Geschäftshäusern herzustellen. Dies spricht dafür, dass die Verbindungsbauten nicht zu öffentlichen Straßen nach dem Stmk LStVG erklärt werden dürfen, sondern auf sie das Stmk BauG anzuwenden ist.

Die Verbindungsbauten mit den Zugängen zu den Geschäftshäusern und den Verbindungsgängen zwischen ihnen liegen auch nicht 'im Zuge' einer öffentlichen Straße iSd §§ 2 Abs. 2 und 10 Stmk LStVG, sondern im Zuge der in den Geschäftshäusern verlaufenden 'Mall'. Als Mall gelten nach § 2 Abs. 1 Z 23 Stmk Raumordnungsgesetz 2010 die der inneren Erschließung von Einkaufszentren dienenden Wege (ausgenommen Stiegen, abgeschlossene Treppenhäuser, Rolltreppen und Aufzüge). Genau diesen Zweck erfüllen die Verbindungsbauten. Würde es sich um öffentliche Interessentenwege iSd § 7 Abs. 1 Z 5 Stmk LStVG handeln, wäre nicht einzusehen, warum nicht auch die Gänge ('Mall') in den einzelnen Geschäftshäusern zu solchen erklärt worden sind. Das Stmk LStVG ermächtigt im Übrigen nicht dazu, Teile einer Straße für öffentlich zu erklären (vgl. VwGH 10.10.1991, 87/17/0185).

Nach dem der Verordnung beigeschlossenen Plan verlaufen die blau eingezeichneten öffentlichen Interessentenwege quer zu den Verbindungswegen zwischen den einzelnen Geschäftshäusern. Die Verbindungsbauten liegen jedoch nicht 'im Zuge' von Straßen, die in Nord-Süd-Richtung zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5, 5 und 7 hindurchführen. Als Straßen im Rechtssinn sind nur jene

Teile anzusehen, die dem öffentlichen Verkehr dienen (vgl. VwGH 31.5.1968, 0645/66). Dazu gehört die als Straße ausgebaute Unterführung zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9. Wenn die Grundflächen, auf bzw. über denen sich die Verbindungsbauten befinden, im Flächenwidmungsplan als 'Verkehrsfläche' gewidmet sind, die Geschäftshäuser teilweise durch befahrbare Rampen miteinander verbunden sind, die Dächer der Verbindungsbauten zum Teil als Parkplätze verwendet werden, und unter dem Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 eine Straße hindurchführt, so ändert dies nichts daran, dass jene Verbindungsbauten, in denen sich die Zugänge zu den Geschäftshäusern und die Verbindungsgänge befinden, nicht 'im Zuge' von öffentlichen Straßen iSd §§ 2 Abs. 2 und 10 Stmk LStVG liegen und keine 'Bestandteile der öffentlichen Straßen' iSd § 2 Abs. 2 leg. cit. bzw. keine 'Straßenbauwerke' iSd § 10 sind.

Da die blau markierten Flächen einschließlich der auf ihnen – in mehreren Ebenen – befindlichen baulichen Anlagen die Voraussetzungen für eine Erklärung zu öffentlichen Interessentenwegen nur in bestimmten abgrenzbaren Teilbereichen erfüllen (z.B. Straße unter dem Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9), hätte der Gemeinderat nach Ansicht der Volksanwaltschaft nicht undifferenziert sämtliche Teile und Ebenen zu öffentlichen Interessentenwegen erklären dürfen.

3. Zur Umgehung von bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften:

Wie schon dargelegt, liegen für die drei Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 der Shopping City Seiersberg rechtswidrige, aber rechtskräftige straßenrechtliche Bewilligungen, aber keine Baubewilligungen nach dem Stmk Baugesetz vor, wogegen für den Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 weder eine straßen- noch eine baurechtliche Bewilligung existiert.

In § 4 Abs. 2 des am 16. Juli 2016 in Kraft getretenen regionalen Entwicklungsprogramms für die Planungsregion Steirischer Zentralraum, LGBl 2016/87, wird die Gemeinde Seiersberg-Pirka als teilregionales Versorgungszentrum iSd § 2 Z 2 des Entwicklungsprogramms zur Versorgungs-Infrastruktur 2011 (Einkaufszentrenverordnung), LGBl 2011/58, festgelegt. Nach § 2 Z 2 Einkaufszentrenverordnung 2011 dürfen Einkaufszentren, wenn keine Verordnung der Landesregierung nach § 31 Abs. 8 StROG 2010 (Einzelstandortverordnung) vorliegt, nur errichtet, erweitert oder geändert werden, wenn sie die in der nachstehenden Tabelle festgelegten Verkaufsflächen nicht überschreiten. Laut Z 4. der Tabelle gilt für teilregionale Versorgungszentren mit mehr als 5.000 Einwohnern eine maximal zulässige Verkaufsfläche für Einkaufszentren 1 und 2 von 5.000 m², davon maximal 1.000 m² für Lebensmittel. Nach der letzten Volkszählung iSd Registerzählungsgesetzes im Jahr 2011 hat die seit 1. Jänner 2015 mit der Gemeinde Pirka (3.173 Einwohner) zusammengelegte Gemeinde Seiersberg 7.338 Einwohner. Laut Landesstatistik Steiermark hat die Gemeinde Seiersberg-Pirka am 1. Jänner 2018 (Bevölkerungsregister) 11.187 Einwohner. Eine Einzelstandortverordnung hat die Stmk Landesregierung bis heute nicht erlassen.

Nach § 2 Abs. 1 Z 36 StROG 2010 gehören zur Verkaufsfläche alle Flächen, auf denen Waren ausgestellt oder zum Verkauf angeboten werden. Die Gänge innerhalb der Verkaufsräume sowie die Mall zählen zur Verkaufsfläche, wobei bei Einkaufszentren 1 der auf die Verkaufsflächen für Lebensmittel entfallende Anteil der Mall prozentuell im Verhältnis zu den sonstigen Verkaufsflächen zu ermitteln ist. Lediglich für Kunden gesperrte Lagerräume und Flächen zur inneren Erschließung (z.B. Stiegenhäuser) und sonst für Kunden bestimmte Flächen (Windfänge, Sanitärräume und dergleichen) zählen nicht zur Verkaufsfläche, wenn auf diesen Flächen keine Waren ausgestellt oder angeboten werden. Die Mall umfasst nach § 2 Abs. 1 Z 23 leg. cit. die der inneren Erschließung von Einkaufszentren dienenden Wege (ausgenommen Stiegen, abgeschlossene Treppenhäuser, Rolltreppen und Aufzüge).

Da jedes einzelne der fünf Geschäftshäuser der Shopping City Seiersberg die derzeit maximal zulässige Verkaufsfläche von 5.000 m² (davon maximal 1000 m² für Lebensmittel) bei weitem überschreitet (Haus 1: 6.713,42 m² Verkaufs- und 1.098,53 m² Mallfläche, Haus 3: 6.658,63 m² Verkaufs- und 1.968,26 m² Mallfläche, Haus 5: 14.889,23 m² Verkaufs- und 3.845,51 m² Mallfläche, Haus 7: 12.890,77 m² Verkaufs- und 2.734,21 m² Mallfläche, Haus 9: 20.241,56 m² Verkaufs- und 3.046,37 m² Mallfläche) und die Stmk Landesregierung bis dato keine Einzelstandortverordnung nach § 31 Abs. 8 StROG 2010 erlassen hat, dürfen die Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern nach dem geltenden Stmk BauG nicht als zur Verkaufsfläche zählende Mall bewilligt werden. Eine Baubewilligung dürfte nur erteilt werden, wenn die Gänge in den Verbindungsbauten für Kunden überhaupt gesperrt und nicht mehr der inneren Erschließung der Geschäftshäuser dienen würden (vgl. § 2 Abs. 1 Z 36 StROG 2010). Da es sich bei den Verbindungsbauten nicht bloß um Stiegen, abgeschlossen Treppenhäuser, Rolltreppen und Aufzüge handelt (vgl. § 2 Abs. 1 Z 23 leg. cit.), würden die darin befindlichen Gänge ihre Funktion, die Geschäftshäuser zu erschließen, verlieren.

Da die Verbindungsbauten über keine rechtskräftigen Baubewilligungen verfügen und der Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 weder mit Bescheid bewilligt noch bewilligungsfähig ist, lassen sich die Verbindungsbauten nur durch Erklärung zu öffentlichen Interessentenwegen legalisieren. Durch die Erklärung zu öffentlichen Straßen sind die bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften nicht (mehr) anzuwenden, weil das Stmk BauG nach dessen § 3 Z 1 für solche bauliche Anlagen nicht gilt, die nach straßenrechtlichen Vorschriften als Straßen oder Bestandteile einer Straße gelten. Auf diese Weise ist der Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9, der über keine rechtskräftige Baubewilligung verfügt, vor einem Beseitigungsauftrag nach § 41 Abs. 3 Stmk BauG geschützt.

Bezeichnenderweise wird im Erläuterungsbericht zur straßenrechtlichen Verordnung dargelegt, dass die blau markierten Bereiche nach den eingeholten Gutachten *'den bautechnischen Anforderungen an mechanische Festigkeit und Standsicherheit sowie dem Brandschutz genügen'*. Diese Aspekte sind freilich nicht im

Verfahren zur Erlassung einer straßenrechtlichen Verordnung, sondern in einem Baubewilligungsverfahren zu prüfen (vgl. § 43 Abs. 2 Z 1 und 2 Stmk BauG).

Die Volksanwaltschaft hegt deshalb das Bedenken, dass sich die Erklärung der Verbindungsbauten zu öffentlichen Interessentenwegen nicht an den 'Verkehrsbedürfnissen' iSd Stmk LStVG orientiert hat, sondern – jedenfalls für den weder bau- noch straßenrechtlich bewilligten Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 - die Absicht bestand, einen Konsens zu erzielen (vgl. VfSlg 19.002/2010), der nach den bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften nicht zu erlangen gewesen wäre. Eine solche Vorgangsweise verstößt gegen den Gleichheitssatz."

7. Der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka hat die Akten betreffend das Zustandekommen der angefochtenen Verordnung vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der den im Antrag erhobenen Bedenken im Wesentlichen wie folgt entgegengetreten wird (Zitat ohne Hervorhebungen im Original):

20

"[...] 3. Zu den 'Verbindungsbauten' selbst

3.1 Wie die Volksanwaltschaft selbst ausführt (Seiten 11 und 12 des Verordnungsprüfungsantrags) bestehen auf dem gegenständlichen Areal fünf baubewilligte Einkaufszentren (die entsprechenden Baubewilligungen für die 'Geschäftshäuser' 1, 3, 5, 7 und 9 stammen aus den Jahren 1987 bis 2006):

Denn nach § 31 Abs 1 StROG 2010 gelten als Einkaufszentren im Sinn dieses Gesetzes Gebäude oder Teile von Gebäuden für Handelsbetriebe einschließlich der erforderlichen Abstellplätze mit einer Verkaufsfläche von insgesamt mehr als 800 m². Da alle fünf Gebäude eine Verkaufsfläche von jeweils mehr als 800 m² aufweisen, handelt es sich um fünf Einkaufszentren — der baubehördliche Konsens liegt jeweils vor.

3.2 Es trifft aber zunächst nicht zu, dass die sog. 'Verbindungsbauten' im Zuge der 'Mall' 'des Einkaufszentrums' liegen:

- Da nicht *ein* Einkaufszentrum vorliegt, sondern fünf Einkaufszentren bestehen, kann es auch keine Mall *eines* (arg 'des' Einkaufszentrums auf Seite 18 des Antragsschriftsatzes) Einkaufszentrums geben. Hier widerspricht sich die Volksanwaltschaft selbst, wenn sie (richtiger Weise) meint, dass fünf Einkaufszentren vorliegen, andernorts aber von einem Einkaufszentrum ausgeht.

- Der Begriff der 'Mall' ist in § 2 Z 23 StROG 2010 legaldefiniert. Dabei handelt es sich um Wege, die der inneren Erschließung eines Einkaufszentrums dienen. Explizit ausgeschlossen von dem Begriff sind Stiegen, abgeschlossene Treppenhäuser, Rolltreppen und Aufzüge. Damit sind die von der Volksanwaltschaft beanstandeten 'Verbindungsbauten', die der Erschließung verschiedener Einkaufszentren dienen und jeweils außerhalb dieser Einkaufszentren liegen, nicht

als Mall zu qualifizieren. Denn Wege, die sich außerhalb von Einkaufszentren befinden, können begriffslogisch nicht der 'inneren' Erschließung von Einkaufszentren im Sinne der oben angeführten Legaldefinition dienen (vgl dazu auch unten Punkt 5.2).

3.3 Ausgehend davon ist weiters auszuführen, dass — wie die Volksanwaltschaft aus unserer Sicht auch zugesteht — die Systematik der Verordnung vom 13.12.2016 so aufgebaut ist, dass die Interessentenwege im hier interessierenden Bereich sich im Zuge eines ununterbrochenen Straßennetzes befinden. In diesem Zusammenhang ist im Ordnungsplan ersichtlich, dass die blau dargestellten — hier antragsgegenständlichen — Bereiche an jeder Stelle an die im Ordnungsplan gelb dargestellten öffentlichen Interessentenwege anschließen. Weiters befinden sich die Zugänge zu den Eingängen und die Abgänge von den Ausgängen der 'Geschäftshäuser' 1, 3, 5, 7 und 9 in den 'Verbindungsbauten'.

Dennoch moniert die Volksanwaltschaft im Kern die bauliche Ausgestaltung dieser Verbindungsbauten, wenn sie ausführt (Seiten 30 und 31 des Antragschriftsatzes), dass *'die Geschäftshäuser 1 und 3, 3 und 5 sowie 5 und 7 durch überdeckte überwiegend umschlossene Räume miteinander verbunden sind'* und *'das Foto vom Verbindungsbau zwischen den Geschäftshäusern 7 und 9 ... einen umschlossenen Durchgang (zeigt), unter dem eine Straße hindurch führt'*, weshalb die *'erwähnten Teile der Verbindungsbauten mit den Verbindungsgängen zwischen den einzelnen Geschäftshäusern ... nicht ,im Zuge einer Straße' (§ 2 Abs 2 und § 10 Stmk LStVG) (liegen)'* würden.

Dazu trifft zwar zu, dass die bauliche Ausführung der sog 'Verbindungsbauwerke' eine teilweise vorhandene seitliche Begrenzung aufweist, die an einigen Stellen geöffnet ist; teilweise sind diese Verbindungsbauwerke auch überdacht. Diese bauliche Ausgestaltung spricht aber keineswegs gegen die Einordnung als 'Straße':

Das Stmk LStVG 1964 definiert den Begriff der Straße nicht, es setzt ihn vielmehr voraus. Das ergibt sich aus § 2 Stmk LStVG 1964, der mit 'Begriffsbestimmungen' überschrieben ist. Abs 1 leg cit definiert öffentliche Straßen im Sinne dieses Gesetzes als *'alle Straßen, die ...'*. Damit wird deutlich, dass der Begriff der Straße keiner Definition unterzogen wird. Allerdings kann aus der Definition für 'öffentliche Straßen', die die genannte Bestimmung enthält, auch der Begriff 'Straße' deduziert werden. Wie auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg 20.075/2016 ausführt, sind im System des Stmk LStVG 1964 unter Straßen Flächen zu verstehen, die unabhängig von ihrer Bezeichnung dem öffentlichen Verkehr von Menschen und Fahrzeugen dienen, wobei der Begriff 'Verkehr' sowohl den fließenden als auch den ruhenden Verkehr meint. Unter Bezugnahme auf *Dworak/Eisenberger* (Hrsg), Steiermärkisches Straßenverwaltungsgesetz, 2010, § 2 Rz 1 f, und das Erkenntnis des VwGH 11.08.1994, 94/06/0070, umfasst nach den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes die Bezeichnung 'Straße' etwa auch Wege sowie im Straßenzuge befindliche (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterführungen oder Tunnel. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass es für das Vorliegen einer 'Straße' auf die

Zweckbestimmung einer Fläche ankommt. Entscheidend ist, dass die als Straße zu qualifizierende Fläche dem Verkehr dient. Hingegen kommt es auf ihre bauliche Gestaltung nicht an, wie die Aufzählung verschiedener Varianten von dem Verkehr dienenden Flächen belegt.

Anders gewendet: Aus § 2 Abs 2 Stmk LStVG 1964 und der dort normierten Definition ergibt sich, dass als Bestandteile der öffentlichen Straßen nicht nur die zur Fortbewegung von einem Punkt zum anderen dienenden Flächen, sondern die gesamten Verkehrsanlagen schlechthin und auch Gehsteige oder Fußgängern vorbehaltene Flächen gelten und dass diese ebenfalls zu den (öffentlichen) Straßen zählen (vgl VwGH 11.08.1994, 94/06/0070; *Dworak/Eisenberger*, Stmk LStVG [2018]² § 2 Rz 3 f). Nach dieser Bestimmung sind eben nicht nur die unmittelbar dem Verkehr dienenden Flächen, sondern auch bauliche Anlagen im Zuge von Straßen Bestandteile der öffentlichen Straßen. Daraus folgt, dass auch die verfahrensgegenständlichen 'Verbindungsbauten' unzweifelhaft als Bestandteil der öffentlichen Straßen iSd § 2 Abs 2 Stmk LStVG 1964 zu qualifizieren sind. Das Stmk LStVG 1964 verlangt für 'Bestandteile der öffentlichen Straßen' weder eine Mindestlänge, noch dass diese eine längere durchgängige Ortverbindung darstellen müssten, die 'in einem Zug' befahren werden kann. Es gilt vielmehr, dass selbst jene Teile eines Straßennetzes, die diesem funktionell zuzurechnen sind, aber gar nicht befahren werden können (wie etwa die Nennung von Böschungen und Straßengräben verdeutlicht), Teil der (öffentlichen) Straße iSd § 2 Stmk LStVG 1964 sind.

Die in Rede stehenden Verbindungsbauwerke dienen dem Verkehr von Fahrzeugen und Menschen. Schon aufgrund dieser Zweckbestimmung ist davon auszugehen, dass es sich um Straßen handelt. Dabei schadet es nicht, dass die Verbindungsbauten zum Teil überdacht sind, da auch Tunnels, Unterfahrungen oder Durchgänge, die zweifellos als 'Straßen' zu qualifizieren sind, überdacht sind.

Wie dem § 16a Stmk LStVG entgegengehalten werden soll, bleibt unerfindlich, sind doch Gebäude von Nachbarn, an denen nach dem Zweck dieser Bestimmung Vorsorge gegen Beeinträchtigungen der Nachbarn durch die Straße getroffen werden, schon ihrer Zweckbestimmung nach keinesfalls als Straßen anzusehen. Worauf die Volksanwaltschaft hier hinaus will, bleibt somit unklar. Die Volksanwaltschaft scheint aus Verkehrskontrollstationen und Rastplätzen die Aussage ableiten zu wollen, dass die gegenständlichen Interessentenwege (wenngleich diese in ihrer Ausgestaltung gar keine Gebäude sind!) nicht als öffentliche Straßen verordnet und eingereicht werden dürften, scheitert aber daran, dass das Stmk LStVG schlichtweg nicht ausschließt, dass auch Gebäude im baurechtlichen Sinn Straßen sein könn(t)en, sondern rein auf den Anlagenzweck abstellt.

Die Fußgängerdurchgänge bezwecken in diesem Sinn der Fortbewegung der Kunden, Lieferanten und Beschäftigten, wobei die Verordnung durchgängige Querungen in Nord-Süd-Richtung sowie West-Ost-Richtung vorsieht.

Schließlich geht auch der Verfassungsgerichtshof in Rn 57 des Erkenntnisses VfSlg 20075/2016 unseres Erachtens davon aus, dass die 'Brücken- und Straßen-

bauwerke' ihrem Zweck nach verschiedenen Verkehrsinteressen dienen, sodass diese als Straße anzusehen sind.

3.4 Somit ist zusammenfassend festzuhalten, dass

die Verbindungsbauten nicht als 'Mall' anzusehen sind, da fünf Einkaufszentren bestehen und baubewilligt sind, weshalb diesbezüglich keine (für die Mail begriffsnotwendige) 'innere Erschließung' von Einkaufszentren bestehen kann;

und

- die 'Verbindungsbauwerke' unabhängig von ihrer baulichen Ausgestaltung als Straßen anzusehen sind, da sie dem Verkehr von Fahrzeugen und Menschen dienen.

Da alle Verbindungsbauten als Straßen anzusehen sind, war es somit auch zulässig, diese in straßenrechtlicher Hinsicht mit Verordnung einzureihen. Für das von der Volksanwaltschaft in diesem Zusammenhang geäußerte Bedenken gegen die Verordnung vom 13.12.2016 besteht kein Raum.

4. Zur straßenrechtlichen Einordnung der Verbindungsbauten

4.1 § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG 1964 idGF sieht für die Erklärung von öffentlichen Straßen zu Interessentenwegen als Voraussetzung vor, dass sie überwiegend nur für die Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen.

4.2 Öffentliche Interessentenwege dienen dabei sowohl individuellen als auch allgemeinen Verkehrsinteressen. Daher werden diese nicht nur von Besitzer- und Bewohnerinnen einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften, sondern auch von sonstigen Personen benützt. Nicht zuletzt in Anbetracht der Möglichkeit, finanzielle Kostenteilung zu vereinbaren, stellen öffentliche Interessentenwege eine zweckmäßige und notwendige Straßenkategorie dar (EZ/OZ: 1211 Stmk LT, XVII. GP).

4.3 Dieser Prämisse eingedenk (vgl Punkt 1.5 des Erläuterungsberichts zur Verordnung vom 13.12.2016, ON 27 der Bezug habenden Akten), hat der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka festgehalten (vgl Punkt 3.2 des erwähnten Erläuterungsberichts), dass

(i) *'mit den blau markierten Bereichen ... den Besuchern die Möglichkeit (wird), die einzelnen Häuser gefahrlos zu erreichen und zu begehen, hier erfolgt auch die Einzelver- und -entsorgung der angeschlossenen Betriebe und Einrichtungen'* (Erschließungsfunktion);

und

(ii) *'diese Verkehrsflächen ... auch die unmittelbaren Fluchtwege im Falle von Notereignissen dar(stellen)'* (Katastrophenschutzfunktion)

Es entspricht dem Wesenskern öffentlicher Straßen, dass mit diesen Liegenschaften erschlossen werden (Erschließungsfunktion). Diesem Zweck dienen auch die hier als öffentliche Interessentenwege gewidmeten Straßen.

Des Weiteren ist im Anschluss an das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg 20075/2016 davon auszugehen, dass die Verbindungsbauten öffentlichen Verkehrszwecken unterschiedlicher Art dienen.

Ausgehend davon ist nicht erkennbar, warum durch die Erfüllung der Katastrophenschutzfunktion kein öffentliches Verkehrsinteresse gegeben sein soll. Denn die Fluchtmöglichkeit im Katastrophenfall muss im öffentlichen Interesse wohl unstrittig gewährleistet sein (Katastrophenschutzfunktion). Das Stmk LStVG schränkt die Aspekte, die ein öffentliches Verkehrsinteresse begründen können, nicht ein, sodass auch ohne explizite Nennung im Gesetz die Katastrophenschutzfunktion im gegenständlichen Fall das öffentliche Verkehrsinteresse begründet — dies vor allem auch deshalb, weil es sich beim Katastrophenschutz nach dem Stmk Katastrophenschutzgesetz um eine öffentliche Aufgabe handelt. Der für das Gewerbegebiet Mitte der Gemeinde Seiersberg-Pirka (hier befinden sich die fünf Einkaufszentren) aktuelle Katastrophenschutzplan (Beschluss des Gemeinderats der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 19.04.2016) — welcher Teil des hier Bezug habenden Verordnungsakts ist (ON 10) — enthält auf Grundlage einer umfassenden Analyse verschiedener Bedrohungsszenarien sowie der umfassenden Darstellung der Bereitstellung von Einsatzorganisationen und Sachmittelstandorten Maßnahmenpläne und stellt dar, an welchen Orten Einsatzkräften eine Zufahrt möglich ist und Personen evakuiert werden können. Insbesondere ist darin auf Seite 8 festgehalten, dass *'Grundlage für die Erstellung dieses Katastrophenschutzplanes ... daher die im Planwerk dargestellten und freizuhaltenden Zufahrtswege, Aufstellungszonen für Einsatzfahrzeuge aller Art, systemartig dargestellten Verbindung-(Brücken-)Bauwerke zwischen den Gebäuden, sowie die während der Betriebszeit besetzten Einsatzpunkte für Feuerwehr, Rettung, Polizei und Security-Dienste'* sind (wozu schon im Katastrophenschutzplan vom 07.05.2002 festgehalten worden war, dass aus Katastrophenschutzgründen *'zwischen den einzelnen Gebäuden Zugangs-, Zufahrtsbauwerke in allen Ebenen mit Verbindung zu den weiteren Verkehrsflächen zu planen sind'*). Auch muss demnach bezüglich des planlich ua dargestellten Areals der Shopping City Seiersberg *'sichergestellt sein, dass alle diese Verkehrsflächen ständig gewartet und freigehalten werden'* (Seite 9). Ferner hat demnach bei einem Brandanschlag mit sofort einsetzendem Großbrand die Evakuierung tausender Menschen primär horizontal über die Verbindungsbauwerke durchgeführt zu werden (Seite 10).

4.4 Abgesehen davon darf dem öffentlichen Interesse durchaus ein überwiegendes privates Verkehrsinteresse — nämlich jenes der Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften — gegenüberstehen. Das ist gerade das Konzept der öffentlichen Interessentenwege, wie es § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG verfolgt.

Die Kostentragungsregelung für die Herstellung und Erhaltung öffentlicher Interessentenwege des § 45 Abs 1 Satz 2 Stmk LStVG 1964 sieht entsprechend auch nicht vor, dass die Gemeinde oder die Öffentlichkeit ein (sehr) hohes Verkehrsinteresse zu haben hat, es muss lediglich ein solches gegeben sein (und die Gemeinde muss nach Maßgabe ihres Interesses einen Kostenbeitrag leisten). Auch die Volksanwaltschaft bestreitet nicht, dass ein Verkehrsinteresse der Gemeinde Seiersberg-Pirka gegeben ist:

4.5 Zwar sind öffentliche Interessentenwege nach dem System des Stmk LStVG 1964 jene Straßen, welche die geringste öffentliche Verkehrsbedeutung haben (VfSlg 12.6.2001, V 106/00; sowie zu einem nach dem - in diesem Punkt ähnlichen - Tiroler StraßenG 1951 beurteilten Fall VfSlg 6062/1969). Diese Überlegung wird dadurch unterstützt, dass ein öffentlicher Interessentenweg überwiegend einem durchaus beschränkten Personenkreis, nämlich all jenen, denen die Verfügungs- und/oder Nutzungsbefugnis über eine beschränkte Anzahl von Liegenschaften zukommt, zu dienen bestimmt ist. Das überwiegende individuelle Verkehrsinteresse des hier umschriebenen Personenkreises bildet den Grund dafür, ihn bis zu einem gewissen Ausmaß mit den Herstellungs- und Erhaltungskosten einer Straße zu belasten, obzwar diese dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist (VfSlg 7340/1974).

Voraussetzung für die Erklärung einer Straße bzw eines Straßenteiles zum öffentlichen Interessentenweg ist nach der in diesem Zusammenhang vorliegenden Rechtsprechung des VfGH ausschließlich die Dienlichkeit des Weges für die Besitzer, Bewohner und Nutzer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften. Nur hinsichtlich dieser Personen muss ein individuelles Verkehrsinteresse vorliegen (VwGH 11.10.1990, 89/06/0096). Ein solches Verkehrsinteresse kann schon allein darin liegen, dass der Interessentenweg eine Liegenschaft besser als bisher aufschließt, etwa dadurch, dass einem einzelnen Anwesen eine jederzeit befahrbare Verbindung zum öffentlichen Straßennetz ermöglicht wird (VwGH 22.02.1983, 82/05/0098).

Aus dieser Judikatur des VfGH und des VwGH ergibt sich, dass die Voraussetzungen für einen Interessentenweg im Fall des Straßennetzes der Einkaufszentren im gegenständlichen Bereich eindeutig erfüllt sind. Der Kundenverkehr zu den Einkaufszentren ist unzweifelhaft ein öffentlicher Verkehr iSd Stmk LStVG 1964. Wenn nach der ständigen Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bereits das Ziel, einen einzelnen Hof besser an das öffentliche Straßennetz anzubinden, für eine Verordnung gem § 8 Abs 3 Stmk LStVG 1964 auszureichen vermag, ist nicht ersichtlich, warum dies für die verkehrsmäßige Erschließung eines Einkaufszentrums nicht auch gelten sollte.

4.6 Schließlich übersieht die Volksanwaltschaft, dass gemäß § 2 Abs 1 Stmk LStVG 1964 eine Straße immer dann öffentlich ist, wenn sie *'von den zuständigen Stellen bestimmungsgemäß dem öffentlichen Verkehr gewidmet worden'* ist. Auf den zweiten Alternativfall der genannten Bestimmung (*'oder die in langjähriger Übung allgemein, ohne Einschränkung und unabhängig vom Willen des*

Grundeigentümers und dritter Personen für ein dringendes Verkehrsbedürfnis benützt werden¹⁾) kommt es hier nicht an, da die Verordnung vom 13.12.2016 die gegenständlichen Straßen bestimmungsgemäß dem öffentlichen Verkehr widmet (was die Volksanwaltschaft auch nicht bestreitet).

Die Gesetzmäßigkeit der Verordnung vom 13.12.2016 ist somit nicht anhand des § 2 Abs 1 zweiter Fall Stmk LStVG 1964 zu beurteilen (was sich im Übrigen auch daraus ergibt, dass § 2 Abs 1 zweiter Fall Stmk LStVG 1964 schon typologisch keine Einreichungsverordnung zu Grunde liegt). Somit ist für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit der Verordnung vom 13.12.2016 nicht relevant, ob die Grundeigentümer oder Dritte willentlich die allgemeine Benützung einer gewidmeten Straße hindern oder nicht.

4.7 Der von der Volksanwaltschaft herangezogene § 5 Stmk LStVG ist abgesehen davon keine Richtschnur für den Gemeinderat als verordnungserlassendem Organ, sondern verleiht der Straßenbehörde lediglich die der Verordnungserlassung nachgelagerte straßenpolizeiliche Eingriffskompetenz, falls jemand die bestimmungsgemäße Benützung einer öffentlichen Straße zum Verkehr eigenmächtig behindert.

Daher macht die Volksanwaltschaft in Wahrheit keinerlei Gesetzeswidrigkeit der Verordnung geltend, wenn sie auf einen von ihr am *'Palmsonntag, dem 14. April 2019'* durchgeführten *'Ortsaugenschein'* verweist. Auf die von der Volksanwaltschaft in diesem Zusammenhang geschilderten Wahrnehmungen ist daher an dieser Stelle nicht einzugehen, weil die Gesetzmäßigkeit der Verordnung vom 13.12.2016 nicht von der tatsächlichen Nutzung der rechtswirksam verordneten und eingereichten öffentlichen Straßen abhängt.

Selbst im Fall, dass entgegen § 5 Stmk LStVG die bestimmungsgemäße Benützung der Interessentenwege eigenmächtig behindert würde, wäre die Verordnung vom 13.12.2016 deshalb nicht gesetzeswidrig. Wir leiten die entsprechenden Ausführungen der Volksanwaltschaft aber dennoch an die zuständige Straßenbehörde weiter.

4.8 Die Verordnung vom 13.12.2016 begegnet in ihrem hier gegenständlichen Umfang somit auch keinerlei Bedenken dahingehend, dass die Voraussetzungen des § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG nicht vorliegen würden.

5. Zur bau- und raumordnungsrechtlichen Einordnung der *'Verbindungsbauten'* (keine Umgehung der bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften)

5.1 Die Volksanwaltschaft behauptet in diesem Zusammenhang zusammengefasst, dass die *'Verbindungsbauten zwischen den Geschäftshäusern'* nur baubewilligt werden dürften, wenn die Gänge in den Verbindungsbauten für Kunden überhaupt gesperrt würden und nicht mehr der inneren Erschließung der *'Geschäftshäuser'* dienen würden.

Denn — nach den Ausführungen der Volksanwaltschaft — würde jedes einzelne 'Geschäftshaus' schon im Bestand die maximal zulässige Verkaufsfläche von 5.000 m² überschreiten. Nach den Regelungen der aktuell geltenden Stmk Einkaufszentrenverordnung im Zusammenhalt mit dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Steirischer Zentralraum sei ein Kundenverkehr in den 'Verbindungsbauten' nicht bewilligungsfähig. Zumindest für den Verbindungsbau zwischen den 'Geschäftshäusern' 7 und 9 habe die Absicht bestanden, einen Konsens zu erzielen, der nach den bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften nicht zu erlangen sei.

Dementgegen ist freilich ein Konsens auch nach den bau- und raumordnungsrechtlichen Vorschriften zu erlangen, weshalb der Vorwurf der Umgehung dieser Bestimmungen nicht berechtigt ist:

5.2 In diesem Zusammenhang releviert die Volksanwaltschaft, dass die 'Verbindungsbauten' als 'Verkaufsfläche' iSv § 2 Z 36 StROG 2010 zu qualifizieren seien. Gemäß § 2 Z 36 StROG 2010 zählen zur Verkaufsfläche auch die Gänge innerhalb der Verkaufsräume sowie die Mall. Die Begriffe 'Verkaufsräume' und 'Gänge' sind nicht legaldefiniert, ihr Sinngehalt ist daher in Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden zu ermitteln. Das allgemeine Wortverständnis spricht dafür, dass mit 'Verkaufsräumen' jene Räume bezeichnet werden, in denen Verkauf, möglicherweise auch das Ausstellen von Waren, stattfindet. Allerdings entspricht das dem Begriff der 'Verkaufsfläche', der ja gerade definiert werden soll. Aus dem systematischen Zusammenhang im Kontext der Sätze 1 und 2 von § 2 Z 36 StROG 2010 sowie aus dem Zusammenhang mit § 31 StROG 2010 ist abzuleiten, dass mit dem Begriff 'Verkaufsräume' jene bauliche Anlage gemeint ist, die ein Einkaufszentrum iSv § 31 StROG 2010 bildet oder die zwar die für ein Einkaufszentrum erforderlichen Ausmaße nicht erreicht, aber Räume betrifft, die der gleichen Zweckwidmung dienen. Diese Anlage wird dann — entsprechend der Differenzierung von § 2 Z 36 StROG 2010 — in verschiedenen Zwecken gewidmete Raumteile aufgeteilt. Der enge systematische Zusammenhang von § 31 Abs 1 StROG 2010, der den Begriff 'Einkaufszentrum' definiert, und § 2 Z 36 StROG 2010 (Definition 'Verkaufsfläche') wird schon daraus deutlich, dass der Begriff des 'Einkaufszentrums' maßgeblich auf den Begriff der 'Verkaufsfläche' Bezug nimmt. Dass bei der Begriffsbestimmung von 'Verkaufsfläche' der Begriff des 'Einkaufszentrums' nicht verwendet wird, verhindert den Zirkelschluss. Unter 'Gang' versteht man nach dem allgemeinen Sprachgebrauch einen langen Raum innerhalb von Gebäuden, der typischerweise dem Zugang zu weiteren Räumen dient. 'Gänge innerhalb der Verkaufsräume' iSv § 2 Z 36 StROG 2010 sind daher Flächen innerhalb eines Einkaufszentrums, die eben nicht dem Verkauf oder dem Ausstellen von Waren dienen, sondern lediglich den Zugang zu den Verkaufsflächen ermöglichen. Entscheidend ist, dass Gänge in diesem Sinn innerhalb eines Gebäudes, bzw. hier eines Verkaufsraums, liegen. Die in Rede stehenden 'Verbindungsbauten' liegen jedoch nicht innerhalb eines Verkaufsraums (= Einkaufszentrum), sondern außerhalb davon. Sie dienen nicht der inneren Erschließung eines Einkaufszentrums, sondern der Verbindung unterschiedlicher Einkaufszentren. Deshalb sind sie nicht als 'Gänge innerhalb der Verkaufsräume' zu qualifizieren.

Der Begriff der 'Mall' ist in § 2 Z 23 StROG definiert. Dabei handelt es sich um Wege, die der inneren Erschließung eines Einkaufszentrums dienen. Explizit ausgeschlossen von dem Begriff sind Stiegen, abgeschlossene Treppenhäuser, Rolltreppen und Aufzüge. Es ergibt sich insofern unmittelbar aus dem Wortlaut, dass Wege, die der äußeren Erschließung eines EKZ dienen, nicht unter den Begriff der Mall fallen. Damit sind die 'Verbindungsbauten', die der Erschließung verschiedener Einkaufszentren dienen und jeweils außerhalb der Einkaufszentren liegen, nicht als Mall zu qualifizieren.

5.3 Somit sind die 'Verbindungsbauten' nicht als Verkaufsflächen iSv § 2 Z 36 StROG 2010 einzuordnen und könnten — ohne die Bestimmungen der Stmk Einkaufszentrenverordnung im Zusammenhalt mit dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Steirischer Zentralraum, auf die die Volksanwaltschaft Bezug nimmt — baubewilligt werden, ohne dass die 'Verbindungsbauten' für Kunden gesperrt werden müssten.

Kurz zusammengefasst: Weil fünf Gebäude (welche von der Volksanwaltschaft als 'Geschäftshäuser' 1, 3, 5, 7 und 9 bezeichnet werden) bestehen, die als fünf Einkaufszentren zu qualifizieren sind und den baubehördlichen Konsens aufweisen, liegt keine innere Erschließung und damit weder eine Mall noch eine Verkaufsfläche vor. Daher wäre auch die Erteilung einer Baubewilligung zulässig.

Für den erhobenen Umgehungsvorwurf bleibt somit kein Raum.

5.4 Da im Übrigen für sämtliche Einkaufszentren (auch von der Volksanwaltschaft unbestritten!) Baubewilligungen vorliegen und nach unserem Kenntnisstand auch sonst die öffentlich-rechtlichen Konsense bestehen, ist auch keine Begünstigung eines wie immer geartet rechtswidrig handelnden Personenkreises erkennbar. [...]"

8. Die Steiermärkische Landesregierung hat die Bezug habenden Akten vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der zum Antrag im Wesentlichen Folgendes vorgebracht wird (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen):

21

"3. Zu den einzelnen Bedenken der Volksanwaltschaft

3.1. Zum Vorliegen der Straßeneigenschaft:

Zunächst wird von der Volksanwaltschaft in Pkt. 3.1 ('Zu den baulichen Anlagen der Verbindungsbauten') bezweifelt, dass die ausgewiesenen Interessentenwege in bestimmten Teilen keine Straßen im Sinne des Steiermärkischen Landesstraßenverwaltungsgesetzes (LStVG) seien, sondern unter Malls im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 23 Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 zu subsumieren seien. Dies ist aus folgenden Gründen nicht zutreffend:

3.1.1. Das LStVG geht in der in § 2 Abs. 2 enthaltenen Definition einer öffentlichen Straße von einem denkbar weiten Straßenbegriff aus. Auch der Verfas-

sungsgerichtshof geht in seinem Erkenntnis vom 02.07.2016, VfSlg. 20.075/2016, von dieser sehr weiten Definition aus, wenn er dort in Rz. 55 ausführt:

„Unter dem Begriff 'öffentliche Straße' sind im System des LStVG 1964 Flächen zu verstehen, die unabhängig von ihrer Bezeichnung dem öffentlichen Verkehr von Menschen dienen, wobei der Begriff 'Verkehr' sowohl den fließenden als auch den ruhenden Verkehr meint. So umfasst die Bezeichnung 'Straße' etwa auch Wege sowie im Straßenzug befindliche (Park-) Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterführungen oder Tunnel (vgl. Dworak / Eisenberger (Hrsg.), Steiermärkisches Landes-Straßenverwaltungsgesetz, 2010 § 2 Rz 1 f.; VwGH 11.8.1994, 94/06/0070).“

Bereits bei der seinerzeitigen Verordnungsbehebung bestand kein Zweifel an der Straßeneigenschaft. Grund für die Behebung war vielmehr, dass die Tatbestandsmerkmale des seinerzeit gültigen § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG für öffentliche Interessentenwege nicht gegeben waren. Die Prüfung des Vorliegens eines öffentlichen Interessentenweges setzte aber notwendig das Vorliegen einer Straße voraus, was auch aus Rz. 55 des Erkenntnisses hervorgeht.

Bestätigend dahingehend ist auch der Vergleich mit dem Bundesstraßengesetz 1971 (BStG) sowie mit weiteren Landesstraßengesetzen, die ebenso zum Ergebnis kommen, dass die österreichische Rechtsordnung generell von einem sehr weiten Straßenbegriff ausgeht. So erfasst etwa § 3 BStG auch Mauthäuschen/Mautanlagen und sogar Sanitäreanlagen als Straßenbestandteile.

3.1.2. Für die Qualifikation einer baulichen Anlage als Straße ist primär der Verwendungszweck maßgeblich. Es kommt dabei nicht auf die konkrete faktische Ausgestaltung an, sondern auf die jeweilige Widmung. In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich festzuhalten, dass die verfahrensgegenständlichen Flächen rechtskräftig als Verkehrsflächen gewidmet sind.

3.1.3. Aus dem Umstand, dass eine Baulichkeit in ihrer Ausgestaltung auch dem Baurecht unterliegen könnte, kann nicht gefolgert werden, dass sie deshalb kein Bestandteil einer Straße sein kann. Dies ist auch aus § 3 Stmk BauG ersichtlich, die bauliche Anlagen, die nach straßenrechtlichen Vorschriften als Straße oder Bestandteile einer Straße gelten, vom Stmk. BauG ausnimmt. Diese Bestimmung lässt erkennen, dass zwar Überschneidungsbereiche vorhanden sein können, dass jedoch das Stmk. BauG hinter das LStVG zurücktritt.

3.1.4. Die strittigen Fußgängerdurchgänge zwischen den einzelnen Einkaufszentren sind überdacht, weisen — wie die Gemeinde Seiersberg hinweist — zu den Baukörpern der einzelnen Einkaufszentren keine gesonderten Seitenwände auf und bieten lediglich durch verglaste Abschlüsse den Benützern einen Schutz vor Elementareinflüssen. Bauliche Anlagen, die Fortbewegungszwecken dienen, sind Bestandteile von Straßen, soweit ein Konnex zum Fortbewegungszweck besteht. Die gegenständlichen Fußgängerdurchgänge dienen völlig zweifelsfrei dem Fortbewegungszweck der Kunden, Lieferanten und Beschäftigten. Hinsichtlich weiterer Ausführungen zu den Punkten 3.1.1. bis 3.1.4. wird auf die Seiten 11 ff. des beiliegenden Gutachtens verwiesen.

3.1.5. Seitens der Volksanwaltschaft wird außerdem moniert, bei den überdachten Fußgängerdurchgängen handle es sich um Malls iSd § 2 Abs. 1 Z 23 StROG 2010. Per definitionem sind '*Malls: die der inneren Erschließung von Einkaufszentren dienenden Wege (ausgenommen Stiegen, abgeschlossene Treppenhäuser, Rolltreppen und Aufzüge)*'[.] Im gegenständlichen Fall dienen die Fußgängerdurchgänge nicht der inneren Erschließung eines Einkaufszentrums sondern dem Fußgängerverkehr, der in Nord Süd Richtung und zwischen den einzelnen Einkaufszentren stattfindet.

Dem Verordnungsakt der Gemeinde Seiersberg-Pirka ist zu entnehmen, dass die fünf einzelnen Bauwerke (Haus 1, 3, 5, 7 und 9) bau- und raumordnungsrechtlich rechtkräftig als fünf selbstständige Einkaufszentren mit ausgewiesenen Verkehrsflächen genehmigt sind (siehe Pkt. 1.1 des Erläuterungsberichtes zu den Verordnungen des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13.12.2016 in GZ: ABT16-BR-GA.21-22/2014, OZ 35, Beilage 01). An diese rechtkräftigen Entscheidungen ist auch die Aufsichtsbehörde gebunden.

3.1.6. Bedenken der Volksanwaltschaft werden dahingehend geäußert, dass diese Verkehrsflächen nicht 'im Zuge von Straßen' lägen und nicht zwischen den einzelnen Geschäftshäusern durchlaufen. Dazu ist festzuhalten, dass der (Fußgänger-)Verkehr auf den Interessentenwegen aus Richtung Süden kommend zunächst auf einer oberen Ebene stattfindet, durch Stiegen, Rolltreppen sowie für Gehbehinderte auch durch Lifte auf die untere Ebene gelangt und Richtung Norden sodann auf dieser unteren Ebene weitergeführt wird. Beidseitig sind auf beiden Ebenen nur gesonderte Zugänge zu den einzelnen Einkaufszentren vorhanden, die sodann in eine Mall zur inneren Erschließung führen, von der die Verkaufsflächen betreten werden.

Eine durchgängige Querung in Nord-Süd Richtung ist für jeden Benützer problemlos möglich, dabei ist lediglich die Benützung der vorhandenen Stiegen und Rolltreppen bzw. Lifte zur Überwindung des Höhenunterschiedes zwischen beiden Ebenen erforderlich. Geht man von einem weiten Straßenbegriff aus, bei dem es nicht, wie bereits ausgeführt, auf technische Details sondern auf den vorwiegenden Verwendungszweck ankommt, liegt zwischen diesen Häusern eine durchgängige Straße vor.

Es sei in diesem Zusammenhang nochmals darauf verwiesen, dass der Begriff Straße auch nach Meinung des Verfassungsgerichtshofes '(Park-) Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterfahrungen oder Tunnel' umfasst. Wenn zur fußläufigen Fortbewegung zwischen den Ebenen Stiegen, moderne Rolltreppen bzw. für Personen mit körperlichen Handicaps auch Lifte zur Verfügung stehen, ist damit zweifelsfrei auch eine durchgängige Benützung zu Verkehrszwecken im Zuge einer Straße gegeben.

3.1.7. Betrachtet man unter Zugrundelegung dieser weiten Definition den Interessentenweg zwischen den Häusern 7 und 9, so ist das einzige Spezifikum dieses Interessentenweges, dass hier auch ein durchgängiger Autoverkehr vorhanden ist und im Hinblick auf den doch erheblichen Fußgängerverkehr eine bauliche Trennung der Verkehrsströme durch eine (geschlossene) Fußgängerüberquerung erfolgt ist. Nachdem diese Fußgängerüberführung Verkehrszwecken auf einer gewidmeten Verkehrsfläche dient, kann kein Zweifel bestehen, dass es sich um

einen Bestandteil der Straße handelt. Jede andere Interpretation müsste dazu führen, dass ganz viele Fußgängerüber- und -unterführungen von Straßen im Bundesgebiet ihrer Eigenschaft als öffentliche Straßen beraubt würden.

3.1.8. Im Antrag der Volksanwaltschaft wird auf Seite 8 moniert, die Fußgängerdurchgänge würden teilweise auch zum Ausstellen von Waren und für Verkaufszwecke verwendet. Auch damit ist für die Argumentation der Volksanwaltschaft nichts zu gewinnen, da die Benützung von Straßen zu verkehrsfremden Zwecken z.B. auch zu gewerblichen Zwecken unter den Voraussetzungen des § 82 StVO genehmigt werden kann. Nachdem öffentliche Straßen nach ständiger Rechtsprechung immer auch Straßen mit öffentlichem Verkehr im Sinne der StVO sind, findet § 82 StVO Anwendung (Benützung von Straßen zu verkehrsfremden Zwecken, Bewilligungspflicht). Die Zuständigkeit hierfür liegt gemäß § 94d Z 9 StVO im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Zusammenfassend ist hinsichtlich dieses Vorbringens festzustellen, dass das Vorhandensein derartiger Marktstände keinesfalls geeignet ist, die Straßeneigenschaft in Frage zu stellen. Vor dem Hintergrund der angestellten Ausführungen ist abschließend festzuhalten, dass die Straßeneigenschaft sämtlicher Verkehrsflächen gegeben ist.

3.2. Zum öffentlichen Verkehrsinteresse und zum Gemeingebrauch

Schließlich werden seitens der Volksanwaltschaft unter Pkt. 3.2 Bedenken zum öffentlichen Verkehrsinteresse und zum Gemeingebrauch geäußert. Dies ist aus folgenden Gründen unzutreffend:

3.2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 02.07.2016 zur SCS unter Pkt. IV. gemäß Art. 139 Abs. 5 B-VG eine sechsmonatige Frist für das Außerkrafttreten der seinerzeitigen Verordnung gesetzt. Dies ist deshalb erfolgt, um dem Ordnungsgeber in diesem Zeitraum eine Reparatur der Rechtslage zu ermöglichen.

Der Landtag Steiermark hat in der Folge eine Änderung des Stmk. LStVG 1964 beschlossen, die mit LGBl. Nr. 137/2016 kundgemacht wurde. In § 7 Abs. 1 Z 5 betreffend öffentliche Interessentenwege erfolgte eine Neuformulierung. Auf dieser neuen gesetzlichen Basis hat die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine neue Verordnung erlassen, wobei nun seitens der Volksanwaltschaft ein über private Interessen hinausgehendes öffentliches Interesse bezweifelt wird.

In diesem Zusammenhang ist auf die im Verordnungsakt der Gemeinde befindlichen sehr ausführlichen verkehrlichen Untersuchungen zu verweisen, insbesondere die verkehrstechnische Beurteilung durch Herrn Ing. R[.] H[.], der gerade in den strittigen blau markierten Bereichen der Verordnung erheblichen Fußgängerverkehr ortet (Ing. R[.] H[.], Verkehrstechnische Beurteilung Seite 7 f. in GZ: ABT16-BR-GA.21-22/2014, OZ 35, Beilage 02). Auf Grund der dort angenommenen Verkehrsströme war und ist es für die Aufsichtsbehörde ohne weitere Erhebungen evident, dass an diesen Verkehrswegen ein öffentliches Interesse der Gemeinde besteht und daher schon deshalb die Einordnung als öffentliche Straße gerechtfertigt ist.

Damit verbunden ist auch zwingend die Geltung der StVO. Um im öffentlichen Interesse geordnete Verkehrsströme zu gewährleisten, gibt es an den südseitigen

Zugängen im Bereich der Interessentenwege beispielsweise nach StVO erlassene allgemeine Fahrverbote ausgenommen Einsatzfahrzeuge und sind in den für Fußgänger vorgesehenen Bereichen die gesetzlichen Einschränkungen gemäß StVO gültig (z.B. § 68: Verhalten der Radfahrer auf Gehsteigen und Gehwegen, §§ 76 und 78: Verhalten der Fußgänger, § 82: Benützung von Straßen zu verkehrsfremden Zwecken, Bewilligungspflicht, § 88: Spielen auf der Straße, § 88a: Rollschuhfahren). Mit der Geltung der StVO bestehen in diesen Bereichen auch die erforderlichen gesetzlichen Überwachungsmöglichkeiten. Dieses öffentliche Interesse ist — neben den Interessen an einem wirksamen Katastrophenschutz — täglich im laufenden Betrieb in maßgeblichem Umfang vorhanden.

3.2.2. Wenn die Volksanwaltschaft weiters unter Berufung auf § 45 LStVG (Öffentliche Interessentenwege, Herstellung und Erhaltung, Weggenossenschaften) argumentiert, die Gemeinde trage an Beiträgen in zu geringem Ausmaß zur Erhaltung bei um ein öffentliches Interesse anzunehmen so wird dabei Folgendes übersehen: Das Verkehrsinteresse der Gemeinde an den öffentlichen Interessentenwegen ist, wie ausgeführt, durchaus deutlich, wobei dieses gemäß § 45 Abs. 1 LStVG jedenfalls in Relation zu den sonstigen Interessen der der Liegenschaftseigentümer oder sonstigen Verkehrsinteressenten zu setzen ist.

Nach öffentlich zugänglichen Quellen haben die angesiedelten Handelsbetriebe im Jahr 2016 einen Umsatz von € 300 Mio. erzielt, während an die Gemeinde entrichtete Kommunalsteuer etwa € 1 Mio. betrug. Auch wenn wirtschaftliche Kennzahlen nicht direkt auf Verkehrsinteressen umlegbar sind, ist dennoch ersichtlich, das den Verkehrsinteressen der Gemeinde Seiersberg-Pirka Interessen der Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer der SCS gegenüberstehen, die das Gemeindeinteresse um ein Vielfaches übersteigen.

An dieser Stelle darf ergänzend auf weitere detaillierte Ausführungen des beiliegenden Gutachtens (Seiten 23 ff.) verwiesen werden. Die tatsächliche Interessenverteilung entspricht somit vollinhaltlich den Kriterien des § 45 Abs. 1 LStVG.

3.2.3. Weiters wird auf § 5 LStVG Bezug genommen wird, wonach die bestimmungsgemäße Benützung einer öffentlichen Straße zum Verkehr jedermann gestattet ist und von niemandem eigenmächtig behindert werden darf. Sollte dies der Fall sein, so sieht § 56 LStVG expressis verbis bei Übertretungen des § 5 LStVG Geldstrafen bis zu € 2.180,00 vor. Eine aktuelle Anfrage vom Februar 2019 bei der für derartige Strafverfahren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka zuständigen Bezirkshauptmannschaft Graz Umgebung hat ergeben, dass im Bereich Seiersberg-Pirka keine Bestrafungen nach LStVG bekannt sind (GZ: ABT16-51832/2017, OZ 63).

Im Übrigen kann — rein hypothetisch betrachtet — selbst bei einem möglichen Verwaltungsstrafverfahren wegen Nichteinhaltung eines Gesetzes noch nicht gefolgert werden, dass eine Verordnung fehlerhaft ist. Wenn etwa verordnete Geschwindigkeitsbeschränkungen nicht eingehalten werden, so kann daraus allein noch nicht auf die Gesetzeswidrigkeit einer Verordnung geschlossen werden. Dafür ist ausschließlich die konkrete gesetzliche Ermächtigung, im gegenständlichen Fall § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG maßgebend und sind zweifelsfrei alle dort angeführten Merkmale eingehalten.

Nachdem ein jedenfalls berücksichtigungswürdiges öffentliches Interesse gegeben ist, kann an der Öffentlichkeit der Straße kein Zweifel bestehen. Sämtliche gesetzlichen Vorgaben, insbesondere § 7 Abs. 1 Z 5 und § 45 Abs.1 LStVG sind erfüllt.

3.3. Zum Vorwurf der Umgehung bau- und raumordnungsrechtlicher Vorschriften

Die Volksanwaltschaft bezieht sich in ihren Ausführungen auf die Anlassbeschwerde der Stadt Graz vom 25.05.2018, die auf das Erkenntnis VfSlg. 19.002/2010 ('Mooskirchen') Bezug nimmt. Die Fallkonstellation des Erkenntnisses VfSlg. 19.002/2010 unterscheidet sich nach Ansicht der Landesregierung erheblich von der gegenständlichen Sachverhaltskonstellation. Für die Einreihung der Interessentenwege in Seiersberg waren laut Verwaltungsakt zweifelsfrei erhebliche Verkehrsbedürfnisse maßgeblich und nicht wie im Fall 'Mooskirchen' Begünstigungen eines rechtswidrig handelnden Personenkreises. Die Betreiber der SCS haben die Errichtung im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften vorgenommen und sämtliche erforderlichen Genehmigungen eingeholt, sodass keine Begünstigung eines rechtswidrig handelnden Personenkreises vorliegen kann.

In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen des beiliegenden Gutachtens auf den Seiten 39 ff. verwiesen. [...]"

III. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben): 22

1. § 7, § 8, § 12, § 45 und § 58a LStVG. 1964, LGBl. 154 (WV) idF LGBl. 137/2016, lauten wie folgt: 23

"II. Abschnitt

Einteilung der Straßen

§ 7

Gattungen von öffentlichen Straßen

(1) Die unter dieses Gesetz fallenden Straßen sind in folgende Gattungen eingeteilt:

1. Landesstraßen, das sind Straßen, die wegen ihrer besonderen Bedeutung für den Verkehr oder für die Wirtschaft des Landes oder größerer Teile desselben zu solchen erklärt wurden (§ 8).

2. Eisenbahn-Zufahrtstraßen, das sind jene außerhalb eines Ortsstraßennetzes gelegenen öffentlichen Straßen, welche die Verbindung der Bahnhöfe und

Aufnahmestellen mit der nächst erreichbaren, dem Bahnhofverkehr entsprechenden öffentlichen Straße (Ortsplatz) vermitteln und als solche erklärt wurden (§ 8).

3. Konkurrenzstraßen, das sind solche Straßen, die vom Land auf Grund von Vereinbarungen unter Beitragsleistung des Bundes oder einer oder mehrerer Gemeinden oder Interessenten neu angelegt, instandgesetzt oder erhalten werden (§ 8).

4. Gemeindestraßen, das sind

a) Straßen, die vorwiegend dem Verkehr innerhalb von Gemeinden oder zwischen Nachbargemeinden dienen und zu solchen erklärt wurden;

b) gleichlaufend zu Landesstraßen führende Straßen von örtlicher Bedeutung, die vor allem dem Langsamverkehr dienen, der von der Benutzung der sie begleitenden Landesstraßen ausgeschlossen ist, oder überwiegend nur zur Erreichung einer bestimmten Anzahl von Liegenschaften bestimmt sind und zu solchen erklärt wurden (Begleitstraßen);

c) alle öffentlichen Verkehrsanlagen, die nicht zu einer anderen Gattung der Straßen gehören.

5. Öffentliche Interessentenwege, das sind Straßen für den öffentlichen Verkehr, die überwiegend nur für die Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen und als solche erklärt wurden (§ 8).

(2) Besonders angelegte Radfahrwege bilden, sofern sie neben einer Straße führen, in der Regel einen Bestandteil der betreffenden Straße.

[...]

§ 8

Erklärung, Änderung und Endigung

(1) Die Einreihung (Erklärung) und Neuanlage, sowie die Auflassung einer Straße als Landesstraße (§ 7 Abs. 1 Z 1) beschließt der Landtag über Antrag der Landesregierung. Die Einreihung (Erklärung) und Neuanlage sowie die Auflassung einer Eisenbahn-Zufahrt- oder Konkurrenzstraße (§ 7 Abs. 1 Z 2 u. 3) beschließt die Landesregierung.

(2) Die Verlegung, den Umbau, die Verbreiterung oder wesentliche Verbesserung einer Landesstraße, Eisenbahn-Zufahrt- oder einer Konkurrenzstraße beschließt nach Maßgabe der vom Landtag hierfür bewilligten Mittel sowie der für die Konkurrenzstraße getroffenen Vereinbarung die Landesregierung.

(3) Die Einreihung, Neuanlage, Verlegung, den Umbau, die Verbreiterung und wesentliche Verbesserung sowie die Auflassung einer Gemeindestraße (§ 7 Abs. 1 Z 4) sowie eines öffentlichen Interessentenweges (§ 7 Abs. 1 Z 5) erfolgt durch Verordnung der Gemeinde.

(4) Landes-, Eisenbahn-Zufahrt- und Konkurrenzstraßen oder Teile dieser Straßen sind, wenn sie als solche entbehrlich geworden sind, aufzulassen. Sie können aber im Verhandlungsweg auch anderen Zwecken zugeführt oder jenen Gemeinden entschädigungslos als Gemeindestraßen überlassen werden, auf deren Gebiet sie liegen.

(5) Durch die Auflassung von Gemeindestraßen darf das Recht der Anlieger auf Wahrung des Zuganges nicht beeinträchtigt werden.

[...]

III. Abschnitt

Straßenverwaltung

[...]

§ 12

Verwaltung von Gemeindestraßen

Die Verwaltung der Gemeindestraßen und öffentlichen Interessentenwege obliegt den Gemeinden.

[...]

B. Besondere Bestimmungen

[...]

e) Öffentliche Interessentenwege

(§ 7 Abs. 1 Z 5)

§ 45

Herstellung und Erhaltung, Weggenossenschaften

(1) Die Kosten der Herstellung und Erhaltung öffentlicher Interessentenwege fallen den Liegenschaftseigentümern oder sonstigen Verkehrsinteressenten zur Last. Die Gemeinde ist jedoch verpflichtet, nach Maßgabe ihres Interesses an dem Bestand einer solchen Straße Beiträge zu leisten.

(2) Über das Ausmaß und die Art der Beitragsleistung zu den Kosten der Herstellung und Erhaltung eines öffentlichen Interessentenweges entscheidet auf Antrag oder von Amts wegen die Gemeinde.

(3) Wenn es zur Sicherstellung der Erhaltung von öffentlichen Interessentenwegen erforderlich ist, kann die Gemeinde durch Verordnung die Zusammenfassung von Beitragspflichtigen in eine öffentlich-rechtliche Weggenossenschaft mit der

Wirkung verfügen, daß die Mitgliedschaft und damit die Pflicht zur Beitragsleistung auf den jeweiligen Besitzer der beteiligten Liegenschaft übergeht.

(4) Die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaften ist durch Satzungen zu regeln. Die Satzungen haben Bestimmungen zu enthalten über

- a) den Namen, Sitz, Zweck und Umfang der Genossenschaft,
- b) die Mitgliedschaft und die Rechte und Pflichten der Mitglieder,
- c) die Ermittlung der auf die einzelnen Mitglieder entfallenden Stimmen und die Art der Ausübung des Stimmrechtes,
- d) die Ermittlung des Maßstabes für die Aufteilung der Kosten, über die Festsetzung der Mitgliedsbeiträge und ihre Einhebung,
- e) die Zusammensetzung, die Wahl, die Beschlußfassung, die Funktionsdauer und den Wirkungsbereich der Genossenschaftsorgane,
- f) die Vertretung der Genossenschaft nach außen und die Fertigung von Urkunden, durch die rechtliche Verpflichtungen der Genossenschaft begründet werden,
- g) jene Angelegenheiten, hinsichtlich derer eine Beschlußfassung nur mit besonderer Mehrheit erfolgen kann,
- h) den Jahresvoranschlag und die Rechnungsprüfung,
- i) die Schlichtung der zwischen den Mitgliedern oder zwischen ihnen und der Genossenschaft aus dem Genossenschaftsverhältnis entstandenen Streitigkeiten,
- k) die Auflösung der Genossenschaft, die Regelung ihrer Verbindlichkeiten und die Liquidierung ihres Vermögens.

(5) Rückständige Genossenschaftsbeiträge sind auf Ansuchen der Wegegenossenschaft nach den Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes, BGBl. Nr. 172/1950, einzutreiben.

[...]

§ 58a **Eigener Wirkungsbereich der Gemeinde**

Die in diesem Gesetz geregelten Aufgaben der Gemeinde sind solche des eigenen Wirkungsbereiches."

2. Die Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, Z 612-5/Interessentenwege/69, lautet:

24

"KUNDMACHUNG VERORDNUNG

des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13.12.2016 betreffend die Erklärung von Straßen mit öffentlichem Verkehr auf den Grundstücken Nrn. 312, 325, 317/1, 317/4, 317/3, 338/1, 337/1, 347/4 und 347/5, alle KG Seiersberg, zu öffentlichen Interessentenwegen (§ 7 Abs. 1 Z 5 des Stmk. Landes-

straßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F.) gemäß § 8 Abs. 3 des Stmk. Landesstraßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F.:

1.0) Gemäß § 8 Abs. 3 des Stmk. Landesstraßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F., werden die in dem dieser Verordnung beigeschlossenen Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853, vom 05.12.2016 dargestellten Bereiche wie folgt zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt und zur Sicherstellung ihrer Erhaltung der Wegegenossenschaft 'Gewerbegebiet Mitte Seiersberg' iSd Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13.12.2016, GZ.: 616-0/WegegenossenschaftGewerbegebiet/1, zugeordnet:

- a) Die gelb dargestellten Flächen einschließlich aller auf ihnen jeweils - auf einer Ebene - befindlichen baulichen Anlagen;
- b) und die blau dargestellten Flächen einschließlich aller auf ihnen - auf mehreren Ebenen - befindlichen baulichen Anlagen, wozu insbesondere (Park-)Plätze, Brücken, Durchfahrten, Durchgänge, Stiegen, Über- und Unterführungen sowie Tunnel gehören, wobei bauliche Anlagen jeweils auch mehrgeschoßig ausgeführt sein können.

Der Plan der kaltenbacher ARCHITEKTUR zt-gmbh, PL.NR: 1853, vom 05.12.2016 bildet einen integrierenden Bestandteil dieser Verordnung.

2.0) Diese Verordnung wird mit 16. Jänner 2017, 00.00 Uhr, rechtswirksam.

Für den Gemeinderat:
Der Bürgermeister:"

3. Die Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13. Dezember 2016, Z 616-0/WegegenossenschaftGewerbegebiet/1, lautet:

25

"KUNDMACHUNG VERORDNUNG

des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13.12.2016 betreffend die Zusammenfassung von Beitragspflichtigen zur Sicherstellung der Erhaltung der öffentlichen Interessentenwege iSd Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13.12.2016, GZ.: 612-5/Interessentenwege/69, zur öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft 'Gewerbegebiet Mitte Seiersberg' gemäß § 45 Abs. 3 des Stmk. Landesstraßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F.:

1.0) Gemäß § 45 Abs. 3 Stmk. Landesstraßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F., werden zur Sicherstellung der Erhaltung der

öffentlichen Interessentenwege gemäß Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 13.12.2016, GZ.: 612-5/Interessentenwege/69, die Beitragspflichtigen, das sind

a) die WASS Projekt Seiersberg GmbH (FN 204341 b) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 312, KG 63281 Seiersberg;

b) die Einkaufszentrum Seiersberg Projektentwicklungs GmbH (FN 160123 a) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 317/1, KG 63281 Seiersberg;

c) die Diana Grundstücksvermietungs- und Verwertungs GmbH (FN 165281 k) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 317/3, KG 63281 Seiersberg;

d) die PROMETHEUS Grundstücksvermietungs- und Verwertungs GmbH (FN 165285 t) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 317/4, KG 63281 Seiersberg;

e) die Herkules Grundstücksvermietungs- und Verwertungs GmbH (FN 165277 f) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 325, KG 63281 Seiersberg;

f) die Vesuv Grundstücksvermietungs- und Verwertungs GmbH (FN 165282 m) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 337/1, KG 63281 Seiersberg;

g) die Parkplatzvermietungsunternehmen des Einkaufszentrum Seiersberg GmbH (FN 165272 y) als Eigentümerin des Grundstücks Nr 338/1, KG 63281 Seiersberg;

h) die ShoppingCity Seiersberg GmbH (FN 421964 k) als Eigentümerin der Grundstücke Nrn 347/3, 347/4 und 347/5, je KG 63281 Seiersberg;

i) und die Gemeinde Seiersberg-Pirka nach Maßgabe des § 45 Abs. 1 Stmk. Landesstraßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F.;

zur öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft 'Gewerbegebiet Mitte Seiersberg' zusammengefasst, wobei bezüglich der oben angeführten beteiligten Grundstücke die Mitgliedschaft und damit die Pflicht zur Beitragsleistung gemäß § 45 Abs. 3 Stmk.

Landesstraßenverwaltungsgesetzes 1964, LGBl. Nr. 154, i.d.g.F., auf den jeweiligen Besitzer übergeht.

- 2.0) Rückständige Genossenschaftsbeiträge sind auf Ansuchen der Wegegenossenschaften 'Gewerbegebiet Mitte Seiersberg' nach den Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes, BGBl. Nr. 172/1950, i.d.g.F., einzutreiben.

3.0) Diese Verordnung wird mit 16. Jänner 2017, 00.00 Uhr, rechtswirksam.

Für den Gemeinderat:
Der Bürgermeister:"

IV. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung des Antrages der Volksanwaltschaft sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964, der Wortfolge "sowie eines öffentlichen Interessentenweges (§ 7 Abs. 1 Z 5)" in § 8 Abs. 3 LStVG. 1964 sowie des § 58a LStVG. 1964 entstanden. 26
2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass der Antrag der Volksanwaltschaft zulässig ist und dass er die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964, der Wortfolge "sowie eines öffentlichen Interessentenweges (§ 7 Abs. 1 Z 5)" in § 8 Abs. 3 LStVG. 1964 sowie des § 58a LStVG. 1964 bei seiner Entscheidung über den auf Art. 139 Abs. 1 Z 6 iVm Art. 148i Abs. 1 B-VG und Art. 45 L-VG gestützten und zur Zahl V 44/2019 protokollierten Antrag der Volksanwaltschaft anzuwenden hätte. 27
3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen folgende Bedenken: 28
 - 3.1. Zunächst wird zu prüfen sein, ob die Regelungen nach der Novellierung durch LGBl. 137/2016 dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot genügen. 29
 - 3.1.1. Der Gleichheitsgrundsatz bindet auch den Gesetzgeber (vgl. etwa VfSlg. 13.327/1993, 16.407/2001). Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er ihm verbietet, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen (vgl. zB VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine (rechts-)politischen Vorstellungen im Rahmen vertretbarer Zielsetzungen auf die ihm geeignet erscheinende Art zu verwirklichen (vgl. zB VfSlg. 13.738/1994, 16.176/2001, 16.504/2002). Ob eine Regelung zweckmäßig ist und das Ergebnis in allen Fällen als befriedigend empfunden wird, kann nicht mit dem Maß des Gleichheitssatzes gemessen werden (vgl. zB VfSlg. 14.301/1995, 15.980/2000, 16.814/2003). Die Schranken des 30

allgemeinen Sachlichkeitsgebotes scheinen im vorliegenden Fall aber überschritten zu sein.

3.1.2. Mit der Novellierung des § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 durch LGBl. 137/2016 sind die Voraussetzungen für öffentliche Interessentenwege insoweit geändert worden, als die Wortfolge "von örtlicher Bedeutung" gestrichen und die Wortfolge "Besitzer und Bewohner" durch jene der "Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer" ersetzt wurde. Ein "öffentlicher Interessentenweg" ist weiterhin gemäß § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 eine Gattung von öffentlichen Straßen, die das Vorliegen einer "Straße für den öffentlichen Verkehr" voraussetzt; allerdings dürfen nunmehr "nur" solche Straßen zu Interessentenwegen erklärt werden, die "überwiegend nur für die Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen und als solche erklärt wurden". 31

3.1.3. Der Verfassungsgerichtshof hegt das Bedenken, dass diese Regelung vor dem Hintergrund des Systems, das den Bestimmungen des LStVG. 1964 in ihrer Gesamtheit zur Einteilung der Straßen zugrunde liegt, unsachlich ist: 32

3.1.4. Die Einteilung der Straßen in Bundes-, Landes- und Gemeindestraßen beruht auf der im B-VG normierten Kompetenzverteilung (Art. 10 Abs. 1 Z 9, Art. 15 sowie Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG), wobei jeweils die Bedeutung der Straße für den Verkehr als Abgrenzungsmerkmal dient. Die in § 7 Abs. 1 LStVG. 1964 erfolgende Einreihung der Straßen, die unter das LStVG. 1964 fallen, dürfte dem durch die Kompetenzverteilung vorgegebenen System der Einteilung in Landes- und Gemeindestraßen folgen, wobei weitere Untergliederungen innerhalb dieser Kategorien vorgenommen werden; dementsprechend werden die Gattungen Landesstraßen, Eisenbahn-Zufahrtsstraßen, Konkurrenzstraßen, Gemeindestraßen und öffentliche Interessentenwege vorgesehen. Dem korrespondieren auch die Bestimmungen, die die Kostentragung für Straßen nach dem LStVG. 1964 regeln. Als Unterteilungskriterium dürfte – auch nach der Novellierung – nach wie vor die Person des Trägers der Straßenbaulast und damit korrespondierend die Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße dienen (vgl. *Baumgartner*, Straßenrecht, in: Pürgy [Hrsg.], Das Recht der Länder, Band II/2, Landesverwaltungsrecht, 2012, Rz 24). Als Prämisse dürfte dem System zugrunde liegen, dass die Kosten einer Straße, wenn sie dem öffentlichen Verkehr dient, auf Grund des damit verbundenen öffentlichen Interesses je nach Bedeutung grundsätzlich entweder 33

vom Land oder von der Gemeinde getragen werden. Eine Ausnahme davon scheinen lediglich Eisenbahn-Zufahrtsstraßen im Sinne des § 7 Abs. 1 Z 2 LStVG. 1964 (vgl. hierzu § 33 bzw. § 37 LStVG. 1964 für Zufahrtsstraßen) und Interessentenwege gemäß § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 (vgl. hierzu § 45 LStVG. 1964) zu bilden.

3.1.5. Nach dem im LStVG. 1964 idF vor der Novellierung zugrunde gelegten System waren öffentliche Interessentenwege jene Straßen, welche die geringste öffentliche Verkehrsbedeutung hatten (vgl. VfSlg. 16.187/2001, 20.075/2016). Öffentliche Interessentenwege waren bislang stets solche Straßen, die überwiegend durchaus einem beschränkten Personenkreis, nämlich all jenen, denen die Verfügungsbefugnis über eine beschränkte Anzahl an Liegenschaften zukommt, zu dienen bestimmt waren (VfSlg. 20.075/2016). Das überwiegend individuelle Verkehrsinteresse des dabei umschriebenen Personenkreises bildete auch den Grund dafür, die in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 genannten Verkehrsinteressenten vor der Novellierung bis zu einem gewissen Ausmaß mit den Herstellungs- und Erhaltungskosten einer Straße zu belasten (§ 45 LStVG. 1964), obzwar diese dem öffentlichen Verkehr gewidmet war (vgl. VfSlg. 16.187/2001 mwN). Der Personenkreis, den § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 nennt, dürfte mit jenem identisch gewesen sein, der durch § 45 Abs. 1 Satz 1 LStVG. 1964 mit Herstellungs- und Erhaltungskosten belastet werden konnte. Die Gemeinde war nach § 45 Abs. 1 LStVG. 1964. aber verpflichtet, "nach Maßgabe ihres Interesses an dem Bestand einer solchen Straße Beiträge zu leisten". Das damit erfasste Interesse der Gemeinde bedeutete nichts anderes als das nicht auf die Verkehrsinteressenten entfallende restliche Verkehrsinteresse (so ausdrücklich zu § 45 Abs. 1 LStVG. 1964 VfSlg. 7340/1974).

34

3.1.6. § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 wurde nun mit der Novelle LGBI. 137/2016 dahingehend einer Änderung unterzogen, dass auch eine über die bisher im Gesetz normierten Verkehrsinteressenten hinausgehende, weitere Gruppe der "Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften" als Verkehrsinteressenten eingefügt wurde. Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 LStVG. 1964 dürften die Kosten der Herstellung und Erhaltung öffentlicher Interessentenwege weiterhin den Verkehrsinteressenten zur Last fallen, und die Gemeinde ist verpflichtet, nach Maßgabe ihres Interesses an dem Bestand einer solchen Straße Beiträge zu leisten. Vor diesem Hintergrund dürfte davon auszugehen sein, dass auch die

35

nunmehr durch § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 in den Verkehrsinteressentenkreis einbezogenen "Benützer" mit diesen Kosten belastet werden (vgl. auch *Dworak/Eisenberger* [Hrsg.], *Steiermärkisches Straßenverwaltungsgesetz*², 2018, § 45 Rz 9).

3.1.7. Ausgehend davon dürfte dem System des LStVG. 1964 – nach wie vor – die Prämisse zugrunde liegen, dass es sich bei den Verkehrsinteressenten um einen beschränkten Personenkreis handelt, da die Kostentragungsregel des § 45 Abs. 1 LStVG. 1964 eine begrenzte Zahl Verpflichteter erfordern dürfte, denen die Verpflichtung zur Tragung der Kosten für die Herstellung und Erhaltung des Interessentenweges obliegt. 36

3.1.8. Der Gesetzgeber scheint nun in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 aber von einem gegebenenfalls unbegrenzten Personenkreis auszugehen (Selbständiger Antrag von Abgeordneten Landtag Steiermark, EZ/OZ: 1211/1, 17. GP). Der Kreis der Interessenten dürfte jetzt größer sein als die Gesamtheit der Gemeindebewohner (vgl. VfSlg. 6062/1969). Es wird damit auch die Frage aufgeworfen, welches restliche Verkehrsinteresse bestehen könnte, das über die in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 genannten Verkehrsinteressenten hinausgehend das gemäß § 45 Abs. 1 LStVG. 1964 bestehende Interesse der Gemeinde am Bestand der Straße verkörpert und damit die Kostentragungsverpflichtung der Gemeinde begründet. 37

3.1.9. Mit der Streichung der Wortfolge "von örtlicher Bedeutung" und der Einfügung der "Benützer" scheinen Interessentenwege – ungeachtet des Umstandes, dass mit der Anknüpfung an eine "beschränkte Anzahl von Liegenschaften" eine Einschränkung der Verkehrsbedeutung gegenüber den übrigen Straßenkategorien einhergehen dürfte – nicht mehr jene Straßen darzustellen, die nach dem System des LStVG. 1964 die geringste öffentliche Verkehrsbedeutung haben. Vielmehr dürften nun grundsätzlich auch Straßen für den öffentlichen Verkehr von überörtlicher Bedeutung als öffentliche Interessentenwege eingereiht werden können. Damit dürfte die Kategorie der Interessentenwege aber nicht mehr eindeutig von anderen Straßengattungen abgrenzbar sein. Es scheint ins Belieben der Gemeinde gestellt zu sein, auch Straßen mit einer überörtlichen Bedeutung für eine große Zahl an Nutzern als Interessentenwege einzureihen und damit auch die an die jeweilige Straßengattung anknüpfenden Kostenregelungen zu steuern. 38

3.1.10. Der Verfassungsgerichtshof hegt vor diesem Hintergrund das Bedenken, dass Interessentenwegen nach der Novellierung durch LGBl. 137/2016 zum einen eine Verkehrsbedeutung zukommen kann, die dem System des LStVG. 1964 widerspricht, und sie zum anderen überwiegend einem gegebenenfalls unbegrenzten Kreis von Personen – und damit einer allenfalls auch sehr großen Zahl an Personen – dienen, worin ebenfalls ein Widerspruch zu dem dem LStVG. 1964 nach wie vor zugrunde liegenden System, insbesondere den darin enthaltenen Kostentragsregelungen, liegen dürfte. Der Verfassungsgerichtshof ist vorläufig der Ansicht, dass dies mit dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot nicht vereinbar ist. 39

3.2. Der Verfassungsgerichtshof nimmt – vor dem Hintergrund des Systems des LStVG. 1964 und unter Zugrundelegung des unter Pkt. IV.3.1. dargelegten Verständnisses der in Prüfung gezogenen Bestimmungen – weiters vorläufig an, dass diese wegen Verstoßes gegen Art. 118 Abs. 2 zweiter Satz B-VG verfassungswidrig sind. 40

3.2.1. § 58a LStVG. 1964 bezeichnet alle Aufgaben der Gemeinde, die im LStVG. 1964 geregelt sind, als solche des eigenen Wirkungsbereiches; die Bestimmung kennt keine Ausnahmen. Damit bestimmt § 58a LStVG. 1964, dass die Vornahme hoheitlicher Akte der Gemeinde in Bezug auf öffentliche Interessentenwege, wie sie in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 definiert werden, insbesondere etwa ihre Einreihung durch Verordnung der Gemeinde gemäß § 8 Abs. 3 LStVG. 1964, eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde im Sinne des Art. 118 B-VG ist. 41

3.2.2. Art. 118 Abs. 2 zweiter Satz B-VG enthält das Verbot, Angelegenheiten, die nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen, als solche zu bezeichnen und damit den durch Art. 118 Abs. 2 erster Satz und Abs. 3 B-VG umschriebenen Wirkungsbereich der Gemeinde zu erweitern (vgl. VfSlg. 6770/1972). Der Wortlaut der in Art. 118 Abs. 2 erster Satz B-VG zusammen mit der in Art. 118 Abs. 3 B-VG enthaltenen Regelung schließt es aus, dass eine Angelegenheit, die weder in Art. 116 Abs. 2 B-VG angeführt ist noch zu einem der Tatbestände in Art. 118 Abs. 3 B-VG gehört noch von der Generalklausel des Art. 118 Abs. 2 erster Satz B-VG erfasst wird, eine solche des eigenen Wirkungsbereiches ist (vgl. VfGH 12.3.2019, G 386/2018, V 78-80/2018). Daraus 42

ergibt sich, dass durch eine Bezeichnung gemäß Art. 118 Abs. 2 zweiter Satz B-VG der eigene Wirkungsbereich, wie er in Art. 118 Abs. 2 erster Satz iVm Abs. 3 B-VG umschrieben ist, nicht erweitert werden darf (VfSlg. 5415/1966; *Weber*, Art. 118/1-7, in: Korinek/Holoubek et al. [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 13. Lfg. 2017, Rz 6).

3.2.3. Der Verfassungsgerichtshof hat daher in seiner Rechtsprechung wiederholt angenommen, eine Bestimmung, mit der der Gesetzgeber eine Angelegenheit, die den Kriterien des Art. 118 Abs. 3 B-VG und auch jenen des Art. 118 Abs. 2 B-VG nicht entspricht, als solche des eigenen Wirkungsbereiches bezeichnet, sei verfassungswidrig (VfSlg. 5415/1966, 8591/1979, 11.307/1987; vgl. hierzu auch VfSlg. 5409/1966, 6196/1970, 7063/1973, 7401/1974, 8719/1979, 11.653/1988).

43

3.2.4. Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG gewährleistet der Gemeinde zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich insbesondere die "Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde". Die Verwaltung anderer Verkehrsflächen als solcher der Gemeinde gehört nicht zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde (VfSlg. 5807/1968, 6685/1972, 6770/1972; *Stolzlechner*, Art. 118, in: Kneihls/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg. 2013, Rz 13).

44

3.2.5. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung den Standpunkt eingenommen, Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG besage unwiderleglich, dass von der Materie "Straßenangelegenheiten" nur die "Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde" und die "örtliche Straßenpolizei" in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen, sodass die von diesen beiden Begriffen nicht erfassten Straßenangelegenheiten vom eigenen Wirkungsbereich ausgeschlossen sind (VfSlg. 5807/1968). Diesbezüglich sei auch für ein Messen an der Generalklausel des Art. 118 Abs. 2 erster Satz B-VG kein Raum mehr (VfSlg. 5409/1966, 5807/1968). Dem Verfassungsgesetzgeber sei nämlich nicht zuzumuten, dass er mit den Worten der in Rede stehenden Z 4 wohl die Zuordnung der "Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde" und der "örtlichen Straßenpolizei" zum eigenen Wirkungsbereich klarstellen, aber die Frage dieser Zuordnung hinsichtlich des Restes der Straßenangelegenheiten offen lassen wollte (VfSlg. 5807/1968, 11.553/1987). Die nicht von den beiden ausdrücklich genannten Begriffen erfassten Straßenangelegenheiten seien unwiderlegbar vom eigenen Wirkungsbereich ausgeschlossen (VfSlg. 5807/1968).

45

3.2.6. Unter "Verkehrsflächen der Gemeinde" sind nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes solche zu verstehen, die überwiegend nur für den lokalen Verkehr von Bedeutung sind (VfSlg. 6196/1970, 6208/1970, 6685/1972, 6848/1972), wobei dieser Verkehr nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt sein muss, sondern auch dann ein Lokalverkehr bleibt, wenn er zwar über die Gemeindegrenze führt, aber überwiegend den Interessen der einzelnen Gemeinden und nicht überwiegend übergeordneten Interessen dient (VfSlg. 6196/1970, 6208/1970, 6685/1972, 6770/1972). "Verkehrsflächen der Gemeinde" sind nicht nur Straßen und Wege, die "Sackgassen" innerhalb des Gemeindegebietes sind. Es fallen auch Straßen und Wege darunter, die zur Gemeindegrenze führen und jenseits derselben eine unmittelbare Fortsetzung haben (VfSlg. 6208/1970). Entscheidend ist, dass eine Verkehrsfläche in ihrer Verkehrsbedeutung auf das Gemeindegebiet beschränkt ist (VfSlg. 6097/1969); sie muss im überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft liegen (VfSlg. 12.875/1991). Zur Beurteilung, ob es sich um einen Lokalverkehr in diesem Sinne handelt, ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes auf die konkreten (tatsächlichen) lokalen Verhältnisse abzustellen (VfSlg. 6770/1972, 7794/1976).

46

3.2.7. Verkehrsflächen der Gemeinde sind zudem all jene Straßen, die keiner höheren Kategorie als der der Gemeindestraße angehören (VfSlg. 6208/1970; vgl. dazu VfSlg. 11.553/1987 [jedenfalls nicht Bundes- und Landesstraßen]; *Stolzlechner*, Art. 118, in: Kneihs/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg. 2013, Rz 13). Die Eigentumsverhältnisse sind dabei irrelevant, sodass auch Flächen im Privateigentum darunter fallen können (VfSlg. 6208/1970, 6685/1972; *Stolzlechner*, Art. 118, in: Kneihs/Lienbacher [Hrsg.], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg. 2013, Rz 13).

47

3.2.8. Für Forstwege etwa nahm der Verfassungsgerichtshof an, sie seien keine "Verkehrsflächen der Gemeinde", weil sie nur für den "nicht-öffentlichen Verkehr", vorzugsweise für die Bringung und den wirtschaftlichen Verkehr innerhalb der Waldungen dienten und nicht zum öffentlichen Verkehrsnetz gehörten; nur öffentliche Verkehrsflächen könnten "Verkehrsflächen der Gemeinde" sein (VfSlg. 6848/1972).

48

- 3.2.9. Zur Auslegung des Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG ist entscheidend, ob überörtliche Interessen örtliche Interessen überwiegen (VfSlg. 8343/1978). Eine allenfalls erforderliche Bedachtnahme auf überörtliche Belange nimmt einer Angelegenheit nicht die Merkmale, die für ihre Zuordnung zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde wesentlich sind. Aus der Verfassung selbst ergibt sich, dass die Zuordnung einer Angelegenheit zum eigenen Wirkungsbereich nicht dadurch ausgeschlossen ist, dass die Angelegenheit überörtliche Interessen berührt. Eine Angelegenheit muss aber im "überwiegenden Interesse" der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen sein (VfSlg. 5823/1968). Das Überwiegen ist im Wege einer Interessenabwägung festzustellen (VfSlg. 8343/1978). 49
- 3.2.10. Der Verfassungsgerichtshof hegt vor diesem Hintergrund das Bedenken, dass Verkehrsflächen mit den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 idgF keine solchen der Gemeinde im Sinne des Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG sind. Wenngleich die Anknüpfung an eine begrenzte Anzahl von Liegenschaften im Wortlaut der Norm verblieben ist, so wird insbesondere zu prüfen sein, ob die Grenzen des Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG nach Erweiterung des Nutzerkreises um die Gruppe der "Benützer" und der Streichung der Wortfolge "von örtlicher Bedeutung" in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 überschritten sind. 50
- 3.2.11. Eine Verkehrsfläche für den öffentlichen Verkehr, die überwiegend nur für die Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dient und als solche erklärt wurde (§ 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964), scheint (zumindest auch) eine solche zu sein (sein zu können), die über das örtliche Interesse hinausgeht, und vor allem eine solche zu sein (sein zu können), die nicht überwiegend im örtlichen Interesse liegt (s. zum vorläufigen Verständnis der Bestimmung durch den Verfassungsgerichtshof oben Pkt. IV.3.1.), sodass dieser Fall von Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG nicht umfasst sein dürfte. 51
- 3.2.12. Die angefochtenen Bestimmungen scheinen die Voraussetzungen des Art. 118 Abs. 3 Z 4 B-VG nicht zu erfüllen (VfSlg. 5409/1966, 5807/1968); die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde dürften daher überschritten sein und die angefochtenen Bestimmungen scheinen wegen Verstoßes gegen Art. 118 Abs. 2 zweiter Satz B-VG verfassungswidrig zu sein. 52

4. Aus den dargelegten Gründen hegt der Verfassungsgerichtshof Bedenken gegen die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen. Der Sitz der Verfassungswidrigkeit im Rahmen der angefochtenen Bestimmungen wird – vor dem Hintergrund der Bedenken – im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 53

5. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird auch zu prüfen sein, ob eine verfassungskonforme Interpretation der in Prüfung gezogenen Bestimmungen dahingehend möglich ist, dass Straßen der Gattung "öffentliche Interessentenwege" in § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 nach wie vor Straßen für den öffentlichen Verkehr von örtlicher Bedeutung sind. Die Entstehungsgeschichte des § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964 idF LGBL. 137/2016 (s. hierzu oben Rz 2 ff.) scheint allerdings vorderhand gegen eine verfassungskonforme Interpretation zu sprechen (vgl. hierzu aus den Materialien auch insbesondere: Selbständiger Antrag von Abgeordneten Landtag Steiermark, EZ/OZ: 1211/1, 17. GP; StenProtLT [Stmk] 17. GP, 19. Sitzung, 3312 ff.). Es dürfte dem Landesgesetzgeber nämlich nicht zugesonnen werden können, bewusst eine Änderung ohne normative Auswirkungen vornehmen zu wollen (vgl. VfSlg. 12.002/1989, 12.409/1990, 14.444/1996). 54

V. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 7 Abs. 1 Z 5 LStVG. 1964, LGBL. 154 (WV) idF LGBL. 137/2016, die Wortfolge "sowie eines öffentlichen Interessentenweges (§ 7 Abs. 1 Z 5)" in § 8 Abs. 3 LStVG. 1964, LGBL. 154 (WV) idF LGBL. 60/2008 sowie § 58a LStVG. 1964, LGBL. 154 (WV) idF LGBL. 60/2008, von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 55

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 56

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 57

Wien, am 10. Oktober 2019

Der Vizepräsident:
DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:
Dr. WAGRANL