

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
E 3314/2016-16
14. Juni 2017

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Anna GROSCHEDL

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache des **** * , *****_*****_*** * , **** * , vertreten durch die Reif und Partner Rechtsanwälte OG, Brückenkopfgasse 1/VIII, 8020 Graz, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Steiermark vom 10. November 2016, Z LVwG 30.2-1837/2016-21, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der Verordnung des Stadtsenates und des Bürgermeisters der Stadt Graz vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, kundgemacht durch das Vorschriftszeichen "Geschwindigkeitsbeschränkung" gemäß § 52 lit. a Z 10a StVO 1960 und eine Zusatztafel "Ausgenommen Vorrangstraßen" in Verbindung mit den Orts tafeln gemäß § 53 Abs. 1 Z 17a StVO 1960, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Mit Bescheid der Landespolizeidirektion Steiermark vom 10. Juni 2016 wurde dem nunmehrigen Beschwerdeführer vorgeworfen, am 1. März 2016 um 11.13 Uhr in 8047 Graz, Argenotstraße 41, in Fahrtrichtung Ragnitzstraße als Lenker des Fahrzeuges mit (näher genanntem) Grazer Kennzeichen am angeführten Ort, welcher im Ortsgebiet liege, die durch Straßenverkehrszeichen kundgemachte zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h um 22 km/h überschritten zu haben. Die Überschreitung sei mit einem Messgerät festgestellt, die in Betracht kommende Messtoleranz zu Gunsten des Beschuldigten abgezogen worden. Wegen Verletzung der Rechtsvorschrift des § 52 lit. a Z 10a Straßenverkehrsordnung (StVO) 1960 wurde über den Beschwerdeführer gemäß § 99 Abs. 3 lit. a leg.cit. eine Geldstrafe in der Höhe von € 200,- (drei Tage Ersatzfreiheitsstrafe) verhängt.

1

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark wies die dagegen erhobene Beschwerde mit Erkenntnis vom 10. November 2016 nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung dem Grunde nach ab, setzte die Geldstrafe allerdings auf € 120,- (ein Tag und sechs Stunden "Freiheitsersatzstrafe") herab. 2

Zu einer Anfechtung der Rechtsgrundlagen des Straferkenntnisses beim Verfassungsgerichtshof sah sich das Landesverwaltungsgericht Steiermark nicht veranlasst. Es erachtete die Verordnung vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, mit welcher der Stadtsenat bzw. der Bürgermeister die vom Beschwerdeführer übertretene Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h für das gesamte Stadtgebiet Graz, ausgenommen im Anhang A aufgezählte Vorrangstraßen (zu denen die Argenotstraße nicht gehört), verordnet haben, für gesetzeskonform. 3

2. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Gleichheit vor dem Gesetz nach Art. 7 B-VG und Art. 2 StGG sowie die Verletzung in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm, nämlich "der Verordnung des Stadtsenates (in eventu des Bürgermeisters) der Landeshauptstadt Graz zu GZ A10/1-22883/2003-2, kundgemacht durch Aufstellung der bezughabenden Verkehrszeichen am 22.07.2008", behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses beantragt wird. 4

Der Beschwerdeführer erblickt die Gesetzeswidrigkeit dieser Verordnung darin, dass die "verordnungserlassende Behörde, also der Stadtsenat (für Gemeindestraßen) und der Bürgermeister (für Landesstraßen), [...] entgegen den gesetzlichen Vorgaben iSd § 43 Abs 1 lit b Z 1 StVO der Erlassung der Verordnung kein Ermittlungsverfahren – etwa durch Beiziehung von Verkehrssachverständigen – vorangestellt [hat]". Die Vorgängerverordnung vom 14. November 2003, Z A 10/1-22883/2003-1, sei durch die in Rede stehende Verordnung aufgehoben worden; für die neue Verordnung sei entgegen § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 StVO 1960 die Durchführung eines erforderlichen (neuerlichen) Ermittlungsverfahrens nicht ersichtlich, vielmehr seien offenbar nur Mitwirkungsrechte nach § 94f StVO 1960 gewahrt worden. 5

3. Die Landespolizeidirektion Steiermark hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der den Beschwerdebehauptungen in Bezug auf die Gesetzeswidrigkeit der in Rede stehenden Verordnung wie folgt entgegengetreten wird:

6

"Im bisherigen Verfahrensverlauf wurde ordnungsgemäß geprüft, ob die präjudizielle Verordnung der Stadt Graz vom 08.07.2008, GZ.: A10/1-22883/2003-2, dem Normenbestand zum Tatzeitpunkt angehörte, somit auch entsprechend kundgemacht war und war naturgemäß im Verwaltungsstrafverfahren der innere Normentstehungsprozess – somit das Ermittlungsverfahren der Stadt Graz – nicht zu prüfen. [...]"

4. Auch das Landesverwaltungsgericht Steiermark hat die Gerichtsakten und eine Gegenschrift vorgelegt, in der es durch Hinweis auf die Begründung seines Erkenntnisses den Beschwerdebehauptungen Folgendes entgegenhält:

7

"Bestritten wird in der Beschwerde bzw. den folgenden Stellungnahmen, dass die Verordnung betreffend [die] Geschwindigkeitsbeschränkung rechtswirksam erlassen und kundgemacht worden ist.

[...]

Gegenständlich kann das Landesverwaltungsgericht Steiermark keinen Mangel bei der Verordnungskundmachung erkennen und die bezughabende Verordnung ist im Beschwerdefall daher auch anzuwenden. Soweit sich der Rechtsvertreter im Verfahrensgegenstand in seiner Beschwerde auf Gründe bezieht, so sind diese in einem allfälligem Ordnungsprüfungsverfahren nach Art. 139 B-VG geltend zu machen. Das Landesverwaltungsgericht kann nicht erkennen, warum die Verordnung nicht rechtmäßig sei. [...]

Im gegenständlichen Messbereich war eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h verordnet. Da das vom Beschwerdeführer gelenkte Fahrzeug unter Berücksichtigung der Messtoleranz zur Tatzeit am Tatort eine Geschwindigkeit von 52 km/h eingehalten hat, wurde die zulässige Höchstgeschwindigkeit überschritten und hat d[er] Beschwerdeführer[...] die ihm angelastete Geschwindigkeitsübertretung zu verantworten."

5. Über Einladung des Verfassungsgerichtshofes haben der Stadtsenat und der Bürgermeister der Stadt Graz die Akten zur Verordnung des Bürgermeisters (für Landesstraßen) und des Stadtsenates (für Gemeindestraßen) vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, betreffend 30 km/h-Zone im Stadtgebiet von Graz vorgelegt; weiters wurden die Akten zur Verordnung des Bürgermeisters der

8

Stadt Graz vom selben Tag, Z A 10/1-18947/2003-2, betreffend Vorrangstraßen im Stadtgebiet von Graz mit dem Hinweis, dass die Akten der beiden Verordnungen als Einheit zu sehen seien, übermittelt; zum Beschwerdevorbringen, dass der Vorordnungsgeber entgegen § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 StVO 1960 kein Ermittlungsverfahren durchgeführt habe, erfolgte nachstehende Äußerung (ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen):

"Vorausgeschickt wird, dass das Verwaltungsgericht im konkreten Bescheidbeschwerdeverfahren keinerlei Bedenken hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit der betroffenen Verordnung hegte und in Anbetracht des VfGH-Erkenntnisses [...] VfSlg. 14000/1994, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Neuregelung des § 20 Abs 2a StVO 1960 in der Fassung der 19. StVO-Novelle, BGBl. 518/1994, der Bürgermeister und der Stadtsenat der Stadt Graz, nach Durchführung der notwendigen Erhebungen, im gesamten Ortsgebiet, ausgenommen Vorrangstraßen eine geringere als die nach § 20 Abs 2 StVO zulässige Höchstgeschwindigkeit festgelegt haben. Es liegt ein zulässiges gemeinsames Vorgehen zweier Behörden vor.

Parallel zur nunmehrigen Verordnung des Bürgermeisters der Stadt Graz (A10/1-18947/2003-2), mit der im gesamten Stadtgebiet von Graz Vorrangstraßen festgelegt worden sind, wurde ebenfalls für das gesamte Straßennetz, soweit keine Vorrangstraße vorliegt, vom Bürgermeister (Landesstraßen; üWB) bzw. vom Stadtsenat (Gemeindestraßen; eWB) eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h verfügt (A10/1-22883/2003-2). Daher sind die entsprechenden Behördenakte insofern auch als Einheit zu betrachten.

Die angeführten, als Einheit zu betrachtenden Verordnungen A10/1-22883/2003-2 (Stadtgebiet Geschwindigkeitsbeschränkung 30 km/h) und A10/1-18947/2003-2 (Stadtgebiet Vorrangstraßen) fußen auf den Vorgängerverordnungen A10/1-22883/2003-1 und A10/1-18947/2003-1.

Wie aus dem vollständigen Akteninhalt eindeutig hervorgeht, fand eine ausreichende Ermittlung des Sachverhalts und des Verkehrs statt, zumal auch eine eigene, fachkundig bestückte Arbeitsgruppe 'Verkehrssicherheit' mit dieser Verkehrsmaßnahme befasst, Besichtigungen durchgeführt, Protokolle erstellt, und Möglichkeiten zur Unfallvermeidung bzw. Eindämmung von Umweltauswirkungen wie va. Lärm u. Luftschadstoffe berücksichtigt wurden.

Bei der Arbeitsgruppe Verkehrssicherheit handelt es sich um ein Gremium von Vertretern der Behörden des Landes Steiermark und des Magistrats, der Planungsabteilungen, der Polizei, des Kuratoriums für Verkehrssicherheit und einem Zivilingenieur, einige der Teilnehmer sind als verkehrstechnische Sachverständige tätig.

Mit den Verordnungen A10/1-22883/2003-2 und A10/1-18947/2003-2 wurden 2008 einige geringfügige Änderungen im Vorrangstraßennetz berücksichtigt. Zu einigen dieser Änderungen bestanden bereits im Vorfeld Einzelakten, bei anderen - wie auch aus der Gedächtnisniederschrift der straßenpolizeilichen Verhandlung vom 29.10.2007 hervorgeht, war wieder die Arbeitsgruppe Verkehrssicherheit am Ermittlungsverfahren beteiligt. Wie aus der Niederschrift hervorgeht, wurden sämtliche Strecken ins Ermittlungsverfahren einbezogen.

Zur Durchführung des Ermittlungs- und Anhörungsverfahrens wird auf die Einladung zur straßenpolizeilichen Verhandlung zur Überarbeitung des Vorrangstraßennetzes, das Gedächtnisprotokoll der straßenpolizeilichen Verhandlung vom 29.10.2007, das in der Gedächtnisniederschrift angeführte Protokoll der Arbeitsgruppe Verkehrssicherheit vom 03.03.2007 sowie ältere Protokolle oder etwa den Aktenvermerk zur Kundmachung verwiesen. Ebenso sind zusätzlich die Akten jener Straßen zu berücksichtigen, die in der Gedächtnisniederschrift angeführt sind.

Anhörungsrechte der Betroffenen wurden gewahrt.

Die gegenständliche Verkehrsbeschränkung ('Tempo 30') ist nach wie vor erforderlich.

Untersuchungen der Verkehrsbeziehungen und der Verkehrsverhältnisse sowie eine sachverhältnismäßige Klärung der Gefahren oder Belästigungen für Bevölkerung und Umwelt, vor denen die Verkehrsbeschränkung — hier Geschwindigkeitsbegrenzung — schützen soll, sind somit jedenfalls vor Verordnungserlassung erfolgt.

Abgesehen davon sind die für die Geschwindigkeitsbeschränkung sprechenden Gründe ja sogar offenkundig bzw. evident (vgl VfSlg 18.401/2008; VfSlg 18.492/2008) und muss ein Sachverständigengutachten nicht (einmal) zwingend eingeholt werden (vgl VfSlg 11.581/1987).

Die in Rede stehende Verordnung des Stadtsenates bzw. des Bürgermeisters der Stadt Graz fußt jedenfalls auf einer ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage (§§ 20 Abs 2a bzw. 43 Abs 1 lit b Z 1 StVO), die Verordnungsermächtigung wurde nicht überschritten und waren bzw. sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verordnungserlassung jedenfalls gegeben. Der Beschwerdeführer verkennt überdies die Rechtslage."

II. Rechtslage

1. Die – zur Gänze in Prüfung gezogene – Verordnung des Stadtsenates und des Bürgermeisters der Stadt Graz vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, kund-

gemacht laut Aktenvermerk vom 24. Juli 2008 durch Aufstellung der entsprechenden Verkehrszeichen am 22. Juli 2008 um 13.00 Uhr, (im Folgenden auch: Tempo 30-Verordnung 2008) lautet:

"Verordnung

Gemäß § 43 Abs. 1 lit.b Zl.1 und § 43 Abs. 2 lit.a StVO 1960, BGBl Nr. 159/1960, wird für das durch die Ortstafeln gem. § 53 Abs. 17a StVO 1960 umschlossene Stadtgebiet von Graz eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h durch Beschränkungszeichen nach § 52 Abs. 10a StVO 1960 mit dem Zusatz 'Ausgenommen Vorrangstraßen' verordnet.

Die Vorrangstraßen sind im Anhang A, der einen Bestandteil dieser Verordnung bildet, streckenmäßig umfassend beschrieben.

Die entsprechenden Verkehrszeichen sind direkt bei den Ortstafeln anzubringen.

Die Kundmachung erfolgt durch die Aufstellung der Verkehrszeichen.

Mit dieser Verordnung wird die Verordnung GZ: A 10/1-22883/2003-1 vom 14. 11. 2003 aufgehoben.

[...]

Verordnet am 8. 7. 2008
Für den Stadtsenat: (für Gemeindestraßen)
Für den Bürgermeister: (für Landesstraßen)
Dipl.-Ing. Harald Hrubisek"

Von der Wiedergabe des bezogenen Anhanges A, der die Vorrangstraßen gemäß der Verordnung des Bürgermeisters vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-18947/2003-2, betreffend Vorrangstraßen im Grazer Stadtgebiet auflistet – wobei die Argenotstraße nicht enthalten ist –, wird abgesehen; dieser Anhang ist mit Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung. 10

2.1.1. Die Tempo 30-Verordnung 2008 stützt sich ihrem Wortlaut nach auf § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 und § 43 Abs. 2 lit. a StVO 1960. Diese Bestimmungen laute(te)n sowohl im Zeitpunkt der Verordnungserlassung als auch im Zeitpunkt der Einleitung des Ordnungsprüfungsverfahrens wie folgt: 11

"§ 43. Verkehrsverbote, Verkehrserleichterungen und Hinweise.

(1) Die Behörde hat für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken oder für Straßen innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Verordnung

a) [...]

b) wenn und insoweit es die Sicherheit, Leichtigkeit oder Flüssigkeit des sich bewegenden oder die Ordnung des ruhenden Verkehrs, die Lage, Widmung, Pflege, Reinigung oder Beschaffenheit der Straße, die Lage, Widmung oder Beschaffenheit eines an der Straße gelegenen Gebäudes oder Gebietes oder wenn und insoweit es die Sicherheit eines Gebäudes oder Gebietes und/oder der Personen, die sich dort aufhalten, erfordert,

1. dauernde oder vorübergehende Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote, insbesondere die Erklärung von Straßen zu Einbahnstraßen, Maß-, Gewichts- oder Geschwindigkeitsbeschränkungen, Halte- oder Parkverbote und dergleichen, zu erlassen,

[...]

(2) Zur Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe, hat die Behörde, wenn und insoweit es zum Schutz der Bevölkerung oder der Umwelt oder aus anderen wichtigen Gründen erforderlich ist, durch Verordnung

a) für bestimmte Gebiete, Straßen oder Straßenstrecken für alle oder für bestimmte Fahrzeugarten oder für Fahrzeuge mit bestimmten Ladungen dauernde oder zeitweise Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote zu erlassen,

[...]"

2.1.2. Gemäß dem mit der 19. StVO-Novelle, BGBl. 518/1994, mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 1994 eingefügten und bis heute unverändert in Geltung stehenden § 20 Abs. 2a StVO 1960 kann

12

"[d]ie Behörde [...], abgesehen von den in § 43 geregelten Fällen, durch Verordnung für ein gesamtes Ortsgebiet eine geringere als die nach Abs. 2 zulässige Höchstgeschwindigkeit festlegen, sofern dies auf Grund der örtlichen oder verkehrsmäßigen Gegebenheiten nach dem Stand der Wissenschaft zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder zur Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe und zum Schutz der Bevölkerung oder der Umwelt oder aus anderen wichtigen Gründen geeignet erscheint. Sofern dadurch der beabsichtigte Zweck der Verordnung nicht gefähr-

det wird, sind einzelne Straßen, Straßenabschnitte oder Straßenarten vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen".

2.2. Hinsichtlich der Kundmachung bestimmt § 44 Abs. 1 und 4 StVO 1960:

13

"§ 44. Kundmachung der Verordnungen.

(1) Die im § 43 bezeichneten Verordnungen sind, sofern sich aus den folgenden Absätzen nichts anderes ergibt, durch Straßenverkehrszeichen oder Bodenmarkierungen kundzumachen und treten mit deren Anbringung in Kraft. Der Zeitpunkt der erfolgten Anbringung ist in einem Aktenvermerk (§ 16 AVG) festzuhalten. Parteien im Sinne des § 8 AVG ist die Einsicht in einen solchen Aktenvermerk und die Abschriftnahme zu gestatten. Als Straßenverkehrszeichen zur Kundmachung von im § 43 bezeichneten Verordnungen kommen die Vorschriftszeichen sowie die Hinweiszeichen 'Autobahn', 'Ende der Autobahn', 'Autostraße', 'Ende der Autostraße', 'Einbahnstraße', 'Ortstafel', 'Ortsende', 'Internationaler Hauptverkehrsweg', 'Straße mit Vorrang', 'Straße ohne Vorrang', 'Straße für Omnibusse' und 'Fahrstreifen für Omnibusse' in Betracht. Als Bodenmarkierungen zur Kundmachung von im § 43 bezeichneten Verordnungen kommen Markierungen, die ein Verbot oder Gebot bedeuten, wie etwa Sperrlinien, Haltelinien vor Kreuzungen, Richtungspfeile, Sperrflächen, Zickzacklinien, Schutzwegmarkierungen oder Radfahrerüberfahrtmarkierungen in Betracht.

[...]

(4) Verordnungen, die sich durch ein Vorschriftszeichen ausdrücken lassen und für ein ganzes Ortsgebiet oder für Straßen mit bestimmten Merkmalen innerhalb eines Ortsgebietes gelten, werden mit den entsprechenden Vorschriftszeichen und der etwa erforderlichen Zusatztafel in unmittelbarer Verbindung mit dem Hinweiszeichen 'Ortstafel' gehörig kundgemacht. Der Zeitpunkt der erfolgten Anbringung dieser Zeichen ist in einem Aktenvermerk (§ 16 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1950) festzuhalten. Solche Verordnungen sind im Ortsgebiet überdies ortsüblich zu verlautbaren.

[...]"

§ 44 Abs. 1 StVO 1960 steht seit 1. April 2002 idF BGBl. I 52/2002 unverändert in Geltung; § 44 Abs. 4 leg.cit. stand im Zeitpunkt der Verordnungserlassung in der oben wiedergegebenen Fassung BGBl. 412/1976 in Geltung; seine derzeit geltende Fassung erhielt § 44 Abs. 4 durch die Novelle BGBl. I 39/2013, mit der (lediglich) das Zitat "(§ 16 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1950)" aktualisiert wurde [nunmehr: "(§ 16 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 – AVG, BGBl. Nr. 51/1991)"].

14

2.3. Die "Erlassung von Verordnungen nach § 20 Abs. 2a" sowie "die Erlassung von Verordnungen nach § 43, mit denen [...] Geschwindigkeitsbeschränkungen erlassen werden," überantwortet § 94d Z 1 bzw. Z 4 lit. d StVO 1960 dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, "[s]ofern der Akt der Vollziehung nur für das Gebiet der betreffenden Gemeinde wirksam werden und sich auf Straßen, die nach den Rechtsvorschriften weder als Autobahnen, Autostraßen, Bundesstraßen oder Landesstraßen gelten noch diesen Straßen gleichzuhalten sind, beziehen soll". 15

§ 94b Abs. 1 lit. b StVO 1960 sieht, "sofern der Akt der Vollziehung nur für den betreffenden politischen Bezirk [also auch – wie im vorliegenden Fall – den Bereich einer Stadt mit eigenem Statut] wirksam werden soll und sich nicht die Zuständigkeit der Gemeinde [...] ergibt", die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde "für die Erlassung von Verordnungen und Bescheiden" vor. 16

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung des Stadtsenates (und des Bürgermeisters) der Stadt Graz vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, kundgemacht durch das Vorschriftszeichen "Geschwindigkeitsbeschränkung" gemäß § 52 lit.a Z 10a StVO 1960 und eine Zusatztafel "Ausgenommen Vorrangstraßen" in Verbindung mit den Ortstafeln gemäß § 53 Abs. 1 Z 17a StVO 1960, entstanden. 17

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Steiermark bei Erlassung der angefochtenen Entscheidung diese Verordnung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof die Tempo 30-Verordnung 2008 bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 18

Der Verfassungsgerichtshof geht weiters vorläufig davon aus, dass diese vom Stadtsenat (für Gemeindestraßen) und vom Bürgermeister (für Landesstraßen) erlassene Verordnung eine (untrennbare) Einheit bildet, zumal weder der Stadtsenat noch der Bürgermeister allein in der Lage wäre, für das sowohl Landes- als auch Gemeindestraßen umfassende Stadtgebiet von Graz (ausgenommen Vorrangstraßen) eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h zu verordnen. 19

3. Gegen die hiemit in Prüfung gezogene Tempo 30-Verordnung 2008 hegt der Verfassungsgerichtshof folgende Bedenken: 20

3.1. Die Tempo 30-Verordnung 2008 beruft sich selbst auf § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 und auf § 43 Abs. 2 lit. a StVO 1960. 21

Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 14.000/1994, mit dem er die ebenfalls auf § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 und Abs. 2 lit. a StVO 1960 gestützte, eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h für das gesamte Stadtgebiet von Graz mit Ausnahme der Vorrangstraßen verfügende Verordnung des (damals hierfür allein zuständigen) Bürgermeister der Stadt Graz vom 31. August 1992, Z A 10/1-I-1120/5-1991, aufhob, unter Verweis auf die bisherige Judikatur zu § 43 StVO 1960 (vgl. VfSlg. 8086/1977, 9089/1981, 12.944/1991, 13.449/1993) aussprach, muss die Behörde bei Erlassung verkehrsbeschränkender Verordnungen die im Einzelnen umschriebenen Interessen an der Verkehrsbeschränkung mit dem Interesse an der ungehinderten Benutzung der Straße abwägen und dabei die tatsächliche Bedeutung des Straßenzuges berücksichtigen. In der genannten Entscheidung ging der Verfassungsgerichtshof weiters davon aus (vgl. auch VfSlg. 11.493/1987, 12.485/1990, 13.449/1993 ua.), dass die gemäß § 43 Abs. 2 StVO 1960 vorgeschriebene Interessenabwägung sowohl eine nähere sachverhältnismäßige Klärung der Gefahren bzw. der Belästigungen für Bevölkerung oder Umwelt, vor denen die Verkehrsbeschränkung schützen soll, als auch eine Untersuchung "der Verkehrsbeziehungen und der Verkehrserfordernisse" notwendig macht. Er sprach schließlich auch aus (vgl. auch VfSlg. 8984/1980, 13.351/1993, 13.449/1993), dass die bei einer "bestimmten Straße oder Straßenstrecke, für welche die Verordnung erlassen werden soll, anzutreffenden, für den spezifischen Inhalt der betreffenden Verordnung relevanten Umstände mit jenen Umständen zu vergleichen sind, die für eine nicht unbedeutende Anzahl anderer Straßen zutreffen". 22

Wie der Verfassungsgerichtshof in diesem Erkenntnis (VfSlg. 14.000/1994) festhielt, ist es daher "dem Ordnungsgeber verwehrt, gestützt auf § 43 StVO 1960 eine Geschwindigkeitsbeschränkung für die Straßen eines größeren Gebietes zu erlassen, ohne auf die spezifische Verkehrs- und Gefahrensituation auf den von der Verordnung im einzelnen erfassten Straßen abzustellen. Dies muss auch für eine für alle Straßen einer Gemeinde (mit Ausnahme der Vorrangstraßen) 23

schlechthin erlassene Geschwindigkeitsbeschränkung gelten, wenn und soweit nicht kraft der Verkehrs- und Gefahrensituation auf allen von der Verordnung im einzelnen erfassten Straßen die Geschwindigkeitsbeschränkung erforderlich ist". Entsprechend den im Erkenntnis VfSlg. 13.371/1993 angestellten Überlegungen dürften sohin allgemeine Gesichtspunkte im Zusammenhang mit verkehrspolitischen Überlegungen und der Verkehrsbelastung einer Gemeinde nicht ausreichen, "um eine vom Gesetzgeber selbst festgelegte Höchstgeschwindigkeit im Ortsgebiet (§ 20 Abs. 2 StVO 1960)" gemäß § 43 Abs. 1 oder 2 StVO 1960 durch Verordnung herabzusetzen (so auch VfSlg. 15.296/1998).

Aus den dem Verfassungsgerichtshof derzeit vorliegenden Verordnungsakten, die sowohl in Ansehung der Tempo 30-Verordnung als auch in Ansehung der Verordnung betreffend Festlegung von Vorrangstraßen (lediglich) bis 2003 zurückreichen, geht zwar hervor, dass das Straßenamt der Stadt Graz im Jahr 2003 auf Grund einer vom Kuratorium für Verkehrssicherheit vorgelegten Analyse der Kreuzungsunfälle im Stadtgebiet von Graz (Jahresbericht 2002) die Überarbeitung des gesamten Vorrangstraßennetzes im Stadtgebiet beschlossen und zu diesem Zweck mehrere Arbeitsgruppensitzungen abgehalten hat, wobei die als Vorrangstraßen aufzulassenden Verkehrsflächen im Zuge von Besichtigungen und Beratungen vor Ort begutachtet wurden. Aus den diesbezüglichen Protokollen ergibt sich auch die Auseinandersetzung mit Fragen der Unfallvermeidung bzw. Eindämmung von Umweltauswirkungen in Bezug auf bestimmte, als Vorrangstraßen zu widmende bzw. aufzulassende Straßen, jedoch dürfte nach wie vor (vgl. VfSlg. 14.000/1994) eine Auseinandersetzung mit den speziellen, einzelne (von der Tempo 30-Verordnung 2008 erfasste) Straßenzüge betreffenden Gefahrensituationen fehlen. Auch dem Informationsbericht an den Ausschuss für Stadt-, Verkehrs- und Grünraumplanung dürften – nach vorläufiger Einschätzung des Verfassungsgerichtshofes – ebenfalls keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen sein, dass alle von der Tempo-30-Verordnung 2008 erfassten Straßen einer spezifischen Verkehrs- und Gefahrensituation unterworfen wären.

24

Auch erschließen sich dem Verfassungsgerichtshof jedenfalls vorderhand (anders als etwa im Fall VfSlg. 18.299/2007) keine Hinweise, denen zufolge die Erforderlichkeit der verordneten Geschwindigkeitsbeschränkung für das gesamte Stadtgebiet von Graz (ausgenommen Vorrangstraßen) als evident anzusehen wäre. Zwar wurde die Tempo 30-Verordnung 2008 (iVm der Verordnung des Bürger-

25

meisters betreffend Vorrangstraßen 2008) gegenüber der Vorgängerverordnung aus 2003 nur geringfügig geändert, sodass aus Anlass der Neuerlassung wohl nicht sämtliche Straßen einer neuerlichen Untersuchung hätten zugeführt werden müssen (vgl. VfSlg. 18.299/2007 und 18.423/2008). Zu den Änderungen im Vorrangstraßennetz selbst finden sich in den dem Verfassungsgerichtshof vorgelegten Verordnungsakten (entgegen den Behauptungen des Beschwerdeführers) hinreichende Untersuchungen und Abwägungen, welche die Erklärung der davon betroffenen Straßen zu Vorrangstraßen bzw. deren Auffassung als erforderlich erkennen lassen; hingegen dürften für die anderen, von der Tempo 30-Verordnung 2008 erfassten Straßen – also für jene, die weder ehemalige noch neu geschaffene Vorrangstraßen sind – einschlägige Ermittlungen fehlen; aus den dem Verfassungsgerichtshof derzeit zur Verfügung stehenden Akten hinsichtlich der Vorgängerverordnungen aus 2003 scheint die Notwendigkeit der Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h für jede davon betroffene Straße jedenfalls vorderhand nicht deutlich zu werden. Dass die vor Erlassung der Verordnung aus 1992 angestellten Untersuchungen und Abwägungen nicht ausreichten, ergibt sich bereits aus dem mehrfach zitierten Erkenntnis VfSlg. 14.000/1994.

Der Verfassungsgerichtshof ist daher vorläufig der Auffassung, dass die Verordnung des Stadtsenates und des Bürgermeisters der Stadt Graz vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, den als ihre Rechtsgrundlage genannten gesetzlichen Bestimmungen des § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 und des § 43 Abs. 2 lit. a StVO 1960 nicht entsprechen dürfte.

26

3.2. Zwar könnte die Tempo 30-Verordnung 2008 ihre Rechtsgrundlage allenfalls auch in § 20 Abs. 2a StVO 1960 finden (vgl. VfSlg. 14.146/1995, 17.353/2004; VfGH 22.9.2016, V 26/2016). Nach § 20 Abs. 2a StVO 1960 kann die Behörde nämlich

27

"abgesehen von den in § 43 geregelten Fällen, durch Verordnung für ein gesamtes Ortsgebiet eine geringere als die nach Abs. 2 zulässige Höchstgeschwindigkeit [von 50 km/h im Ortsgebiet] festlegen, sofern dies auf Grund der örtlichen oder verkehrsmäßigen Gegebenheiten nach dem Stand der Wissenschaft zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder zur Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe und zum Schutz der Bevölkerung oder der Umwelt oder aus anderen wichtigen Gründen geeignet erscheint. Sofern dadurch der beabsichtigte Zweck der Verordnung nicht gefährdet wird, sind einzelne Straßen, Straßenabschnitte oder Straßenarten vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen".

Im Bericht des Verkehrsausschusses (1711 BlgNR 18. GP, 5) heißt es dazu: 28

"Nunmehr wird klargestellt, daß Geschwindigkeitsbeschränkungen auch global für ein gesamtes Ortsgebiet verordnet werden können. Es muß dabei nicht mehr jede Straßenstrecke einzeln untersucht werden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen."

Angesichts dessen versteht der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung vorläufig dahin, dass – anders als im Falle einer Verordnung nach § 43 StVO – die Voraussetzungen für das gesamte Gebiet lediglich im Großen und Ganzen erfüllt und belegt sein müssen (und nicht für jede erfasste Straße im Einzelnen). 29

3.2.1. In diesem Fall besteht aber zum einen das Bedenken, dass die Verordnung nicht gesetzmäßig kundgemacht worden sein dürfte: 30

Anders als für Verordnungen nach § 43 StVO 1960, für welche § 44 Abs. 1 StVO 1960 die (bloße) Kundmachung durch Verkehrszeichen anordnet, verlangt § 44 Abs. 4 StVO 1960 für Verordnungen, die sich – wie die Tempo 30-Verordnung 2008 – durch ein Vorschriftszeichen ausdrücken lassen und für ein ganzes Ortsgebiet gelten, neben dem Anbringen des Vorschriftszeichens (und allfälliger Zusatztafeln) in unmittelbarer Verbindung mit dem Hinweiszeichen "Ortstafel" (erster Satz) überdies deren ortsübliche Verlautbarung (letzter Satz). 31

Aus den Verordnungsakten, insbesondere dem dort erliegenden, gemäß § 44 Abs. 4 zweiter Satz StVO 1960 angefertigten Aktenvermerk, dürfte sich zwar ergeben, dass die Kundmachung – wie von § 44 Abs. 4 erster Satz StVO 1960 gefordert – durch das Anbringen der Beschränkungszeichen gemäß § 52 lit. a Z 10a StVO 1960 und der Zusatztafel "Ausgenommen Vorrangstraßen" in unmittelbarer Verbindung mit sämtlichen Hinweiszeichen "Ortstafel" am 22. Juli 2008 vorgenommen wurde; allerdings finden sich derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass – wie von § 44 Abs. 4 letzter Satz leg.cit. darüber hinaus verlangt – die Verordnung auch ortsüblich verlautbart worden ist, sodass das Bedenken mangelhafter Kundmachung besteht (vgl. VfSlg. 14.082/1995, 19.985/2015). 32

3.2.2. Zum anderen hegt der Verfassungsgerichtshof in diesem Fall das Bedenken, dass die Verordnung – jedenfalls in Ansehung der Gemeindestraßen – von einem unzuständigen Organ erlassen worden zu sein scheint: 33

Denn gemäß § 94b Abs. 1 lit. b StVO 1960 ist für die Erlassung von Verordnungen und Bescheiden die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig, sofern diese Akte der Vollziehung nur für den betreffenden politischen Bezirk wirksam werden sollen und sich nicht die Zuständigkeit der Gemeinde oder – im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist – der Landespolizeidirektion (im Verordnungserlassungszeitpunkt noch: Bundespolizeidirektion) ergibt. Für die Erlassung von Verordnungen, die sich auf andere als Gemeindestraßen beziehen, ist gemäß § 60 Abs. 1 des Statuts der Landeshauptstadt Graz der Bürgermeister als Bezirksverwaltungsbehörde zuständig. 34

Gemäß § 94d Z 1 StVO 1960 – diese Bestimmung wurde ebenfalls mit der 19. StVO-Novelle, BGBl. 518/1994, eingefügt (und ist seither unverändert) – ist die Erlassung von Verordnungen nach § 20 Abs. 2a StVO 1960 von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen, sofern diese nur für das Gebiet der betreffenden Gemeinde wirksam werden und sich auf Straßen beziehen sollen, die nach den Rechtsvorschriften weder als Autobahnen, Autostraßen, Bundesstraßen oder Landesstraßen gelten noch diesen Straßen gleichzuhalten sind. Gleiches gilt gemäß § 94d Z 4 lit. d für die Erlassung von Verordnungen nach § 43, mit denen Geschwindigkeitsbeschränkungen erlassen werden. 35

Daraus ergibt sich für Gemeindestraßen die Zuständigkeit der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich. Für Agenden des eigenen Wirkungsbereiches ist gemäß § 61 Abs. 2 des Statuts der Landeshauptstadt Graz 1967 der Stadtsenat zuständig. Dieser erledigt gemäß § 61 Abs. 3 des Statuts der Landeshauptstadt Graz 1967 die ihm obliegenden Geschäfte teils durch Beratung und Beschlussfassung in Sitzungen, teils durch seine einzelnen Mitglieder (vgl. auch Geschäftsordnung für den Stadtsenat der Landeshauptstadt Graz, ABl. der Landeshauptstadt Graz Nr. 13 vom 17. Juli 1969). 36

Gemäß der Geschäftsordnung für den Stadtsenat der Landeshauptstadt Graz hat sich der Stadtsenat die im Anhang A aufgezählten Angelegenheiten zur kollegialen Beschlussfassung vorbehalten, darunter u.a. gemäß Z 1 (idF des Beschlusses vom 24.3.2000, ABl. der Landeshauptstadt Graz Nr. 6 vom 20. April 2000) die Beschlussfassung über 37

"Verordnungen im eigenen Wirkungsbereich

Ausübung des der Stadt im eigenen Wirkungsbereich zustehenden Verordnungsrechtes, soweit das Verordnungsrecht nicht durch Gesetz ausdrücklich anderen Organen der Stadt vorbehalten ist, ausgenommen die Erlassung von Verordnungen nach den §§ 43, 76b, 87 und 88 StVO 1960, BGBl Nr. 159/1960 idF BGBl I Nr. 92/1998".

Da Verordnungen gemäß § 20 Abs. 2a StVO 1960 nicht unter die angeführten Ausnahmetatbestände fallen dürften, geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass eine in dieser Bestimmung Deckung findende Verordnung des Stadtsenates einer kollegialen Beschlussfassung bedürfte. Da sich in den vorgelegten Akten kein Nachweis einer diesbezüglichen kollegialen Beschlussfassung findet, hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die Tempo 30-Verordnung 2008 nicht von einem Beschluss des Stadtsenates gedeckt und damit – jedenfalls in Ansehung von anderen Straßen als Landesstraßen – von einem unzuständigen Organ erlassen worden sein dürfte (vgl. VfSlg. 7451/1974). 38

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat aus den dargelegten Gründen beschlossen, die Verordnung des Stadtsenates und des Bürgermeisters der Stadt Graz vom 8. Juli 2008, Z A 10/1-22883/2003-2, kundgemacht durch das Vorschriftszeichen "Geschwindigkeitsbeschränkung" gemäß § 52 lit. a Z 10a StVO 1960 und einer Zusatztafel "Ausgenommen Vorrangstraßen" in Verbindung mit den Ortstafeln gemäß § 53 Abs. 1 Z 17a StVO 1960, von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 39

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 40

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nicht-öffentlicher Sitzung beschlossen werden.

41

Wien, am 14. Juni 2017

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Mag. GROSCHEDL