

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 3431/2018-11

26. November 2018

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Präsidentin
Dr. Brigitte BIERLEIN,

in Anwesenheit des Vizepräsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER

und der Mitglieder

Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER und

Dr. Christoph HERBST

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters
Mag. Martin KAPLANS
als Schriftführer,

in der Beschwerdesache des *****, *****, *****,
vertreten durch die Steiner Anderwald Rechtsanwälte OG, Ortenburgerstraße 4,
9800 Spittal an der Drau, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes
Kärnten vom 16. Juli 2018, Z KLVwG-1535/4/2018, in seiner heutigen nichtöffent-
lichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der Verordnung
des Gemeinderates der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten vom
14. November 2016, Z 213-612/2016, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verord-
nungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten hat mit der Verord- 1
nung vom 14. November 2016, Z 213-612/2016, in der Ortschaft Unterbuch im
Bereich der öffentlichen Wegeanlage Unterbuch, Grundstück Nr. 1423 K.G.
Landfraß, ein Halte- und Parkverbot "ausgenommen Kosmetikstudio
Adam & Eva" erlassen. Der genaue Ort dieses Parkverbotes ist einem – einen
integrierenden Bestandteil der Verordnung darstellenden – Lageplan zu entneh-
men. Die Verordnung ist auf § 43 StVO 1960 gestützt.
2. Mit dem Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau vom 2
7. Mai 2018 wurde dem Beschwerdeführer eine Ermahnung erteilt. Er habe am
19. September 2017 ein Kraftfahrzeug in Unterbuch 15a im Bereich eines Ver-
botszeichens "Halten und Parken verboten" abgestellt und dadurch gegen § 24
Abs. 1 lit. a StVO 1960 verstoßen. Gegen diesen Bescheid hat der Beschwerde-
führer am 7. Juni 2018 eine Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Kärnten
erhoben. In dieser führt der Beschwerdeführer aus, das Halte- und Parkverbot
sei nicht iSd § 43 StVO 1960 ordnungsgemäß verordnet sowie nicht iSd § 44 StVO
1960 ordnungsgemäß kundgemacht worden.

3. Mit Erkenntnis vom 16. Juli 2018 wies das Landesverwaltungsgericht Kärnten die Beschwerde mit der Begründung ab, es hätte insbesondere keine Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der Verordnung. 3
4. Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in Rechten wegen Anwendung einer gesetzwidrigen generellen Norm und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses, in eventu die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, beantragt wird. Darin bringt der Beschwerdeführer insbesondere die folgenden Bedenken gegen die Verordnung des Gemeinderates vor: 4
- Die Behörde habe keine Interessensabwägung und kein ausreichendes Anhörungsverfahren in verkehrstechnischer Hinsicht durchgeführt. 5
- Die Verordnung würde nur zu dem Zweck bestehen, eine Parkfläche für das Kosmetikstudio Adam & Eva zu schaffen. Die Verordnung bewillige auf öffentlichem Grund Kfz-Stellplätze für ein Kosmetikstudio. 6
- Die Verordnung sei nicht iSd § 43 Abs. 1 lit. b StVO 1960 erforderlich, weil die Erleichterung der geschäftlichen Tätigkeit einzelner Personen oder Unternehmungen nicht im Gesetz gedeckt sei (Hinweis auf VfGH 17.10.1959, V 19/59, B 294/58). Im Umkreis des Kosmetikstudios würden sich ausreichend Wiesenflächen befinden, die zum Abstellen der Kundenfahrzeuge genützt werden könnten. Außerdem könnten die Kunden Parkflächen bzw. Grünflächen vor dem Haus in Anspruch nehmen. Das Parkverbot würde schließlich auch zeitlich unbegrenzt – ohne Bezug zu den Geschäftszeiten des Kosmetikstudios – gelten. 7
- Daher sei das Kriterium der Erforderlichkeit iSd § 43 StVO 1960 insgesamt nicht gegeben und die Verordnung würde nicht dem Gesetz entsprechen. 8
5. Das Landesverwaltungsgericht Kärnten und die Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau haben die Akten vorgelegt, von der Erstattung einer Äußerung bzw. Gegenschrift jedoch abgesehen. 9
6. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten hat Teile des Verordnungsaktes vorgelegt und sich den Ausführungen des Landesverwaltungsgerichtshofes angeschlossen. 10

tes im angefochtenen Erkenntnis angeschlossen. Darüber hinaus hat der Gemeinderat die im Folgenden auszugsweise wiedergegebene Stellungnahme übermittelt:

"[...]

Es wird festgehalten, dass die Festlegung eines Halte- und Parkverbotes im betroffenen Bereich der öffentlichen Straße in der Ortschaft Unterbuch aufgrund der örtlichen Gegebenheiten und der immer wieder beanstandeten Verkehrseinträchtigung durch parkende Fahrzeuge am Straßenrand sowie das Abstellen von Fahrzeugen und Geräten durch den Beschwerdeführer (teilweise ohne Kennzeichen) im Bereich der öffentlichen Straßenfläche, erforderlich war.

Mit der Festlegung der Regelung des ruhenden Verkehrs in diesem Bereich wird die allgemeine Verkehrssicherheit erhöht und kommt es dadurch zu einer Verbesserung der öffentlichen Sicherheit.

[...]"

II. Rechtslage

1. Die der Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten vom 14. November 2016, Z 213-612/2016, lautet:

11

"VERORDNUNG

des Gemeinderates der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten vom 14. November 2016, Zahl: 213-612/2016, mit welcher im Bereich der Ortschaft Unterbuch Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehrseinträchtigungen verordnet werden.

Gemäß §§ 14, 15 und 34 der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung - K-AGO, LGBl. Nr. 66/1998, in der Fassung des Gesetzes LGBl. 3/2015, in Verbindung mit §§ 43, 44, 51, 52 Ziff. 13b, 54 und 94d Ziff. 4a der Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl. Nr. 159/1960 in der Fassung des Gesetzes BGBl. I Nr. 39/2013, wird verordnet:

§1

Halte- und Parkverbot

Im Bereich der öffentlichen Weganlage 'Unterbuch' – Grundstück Nr. 1423 K.G. Landfraß – wird gemäß der im beiliegenden Lageplan gelb dargestellten Fläche, ein Halte- und Parkverbot ausgenommen Kosmetikstudio Adam & Eva erlassen. Die Anlage 1 bildet einen integrierenden Bestandteil der Verordnung.

§ 2 Kennzeichnung

Der Bereich des Parkverbotes ist durch Anbringung eines Vorschriftszeichens gemäß § 52 Z 13b StVO (Halten und Parken verboten) sowie den Zusatztafeln gemäß § 54 StVO (← 5 m →) und 'ausgenommen Kosmetikstudio Adam & Eva' kundzumachen.

§ 3 Inkrafttreten

Diese Verordnung ist gemäß § 44 StVO 1960 durch Anbringung der entsprechenden Straßenverkehrszeichen kundzumachen. Die Verordnung tritt mit der Anbringung der Verkehrszeichen in Kraft und wird mit deren Entfernung unwirksam.

§ 4 Strafbestimmungen

Übertretungen dieser Verordnung werden von der Bezirksverwaltungsbehörde gemäß den Bestimmungen des § 99 StVO bestraft.

[...]

[Anlage 1 – Lageplan]"

2. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960 - StVO 1960, BGBl. 159 idF BGBl. I 42/2018, lauten – auszugsweise – wie folgt:

12

§ 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-, Ge-

wichts- oder Geschwindigkeitsbeschränkungen, Halte- oder Parkverbote und dergleichen, zu erlassen,

2. den Straßenbenützern ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, insbesondere bestimmte Gruppen von der Benützung einer Straße oder eines Straßenteiles auszuschließen oder sie auf besonders bezeichnete Straßenteile zu verweisen;

[c) – d)...

[...]

§ 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.

[...]

§ 94d. Eigener Wirkungsbereich der Gemeinde

Sofern 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, sind folgende Angelegenheiten von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen:

[1.-3a.]

4. die Erlassung von Verordnungen nach § 43, mit denen

a) Beschränkungen für das Halten und Parken,

[b) - d)]

erlassen werden,

[...]"

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei der Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten vom 14. November 2016, Z 213-612/2016, entstanden. 13

Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Kärnten bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Bestimmung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 14

2. Die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes betreffen die Ordnungsmäßigkeit des Ermittlungsverfahrens und die Erforderlichkeit der Verordnung iSd § 43 Abs. 1 StVO 1960. 15

2.1. § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 StVO 1960 sieht die Erlassung dauernder oder vorübergehender Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken oder für Straßen innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Verordnung vor, wenn und soweit 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. 16

2.2. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes hat die Behörde vor Erlassung einer verkehrsbeschränkenden Verordnung die im Einzelnen umschriebenen Interessen an der Verkehrsbeschränkung mit dem Interesse an der ungehinderten Benützung der Straße abzuwägen und dabei die (tatsächliche) Bedeutung des Straßenzuges zu berücksichtigen (vgl. zB VfSlg. 8086/1977, 9089/1981, 12.944/1991, 13.449/1993, 13.482/1993). Die sohin gebotene Interessenabwägung erfordert sowohl die nähere sachverhaltsmäßige Klärung der Gefahren oder Belästigungen für Bevölkerung und Umwelt, vor denen die Verkehrsbeschränkung schützen soll, als auch eine Untersuchung der Verkehrs- 17

beziehungen und der Verkehrserfordernisse durch ein entsprechendes Anhö-
rungs- und Ermittlungsverfahren (vgl. zB VfSlg. 12.485/1990, 16.805/2003,
17.572/2005). Die Gefahrensituation muss sich für die betreffende Straße deut-
lich von der allgemeinen, für den Straßenverkehr typischen Gefahrenlage unter-
scheiden (vgl. zB VfSlg. 14.000/1994). Wie der Verfassungsgerichtshof in den
Erkenntnissen VfSlg. 8984/1980 und 9721/1983 ausführte und in zahlreichen
nachfolgenden Erkenntnissen wiederholte (vgl. VfSlg. 13.371/1993, 14.051/1995,
15.643/1999, 16.016/2000, 16.805/2003, 17.573/2005), sind bei der Prüfung der
Erforderlichkeit einer Verordnung nach § 43 StVO 1960 die bei der bestimmten
Straße oder Straßenstrecke, für die die Verordnung erlassen werden soll, anzu-
treffenden, für den spezifischen Inhalt der betreffenden Verordnung relevanten
Umstände mit jenen Umständen zu vergleichen, die für eine nicht unbedeutende
Anzahl anderer Straßen zutreffen. Der Verfassungsgerichtshof geht somit in
ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Behörde bei Anwendung der vom
Gesetzgeber mit unbestimmten Begriffen umschriebenen Voraussetzungen für
die Erlassung von Verkehrsbeschränkungen oder -verboten durch Verordnung
einen Vergleich der Verkehrs- und Umweltverhältnisse anzustellen hat: Die
betreffenden Verhältnisse an den Straßenstrecken, für welche ein Halte- und
Parkverbot in Betracht gezogen wird, müssen derart beschaffen sein, dass sie
gegenüber anderen Straßen die Verhängung eines Halte- und Parkverbotes
gebieten.

2.3. Das Ermittlungsverfahren dient dem Zweck, eine Untersuchung der Ver-
kehrsbeziehungen und der Verkehrsverhältnisse sowie eine sachverhältnismäßige
Klärung zu ermöglichen, damit die Behörde auf dieser Grundlage die gemäß § 43
StVO 1960 vor Verordnungserlassung gebotene Interessenabwägung zwischen
den Interessen an der Verkehrsbeschränkung und dem Interesse an der unge-
hinderten Benützung der Straße vornehmen kann (vgl. VfSlg. 17.572/2005).

18

3. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung hegt der Verfassungsgerichtshof
im Hinblick auf das Zustandekommen der Verordnung des Gemeinderates der
Stadtgemeinde Gmünd vom 14. November 2016 insofern Bedenken ob deren
Rechtmäßigkeit, als diese erlassen worden sein dürfte, obwohl die Erforderlich-
keit der Verkehrsbeschränkung nicht in einem ausreichenden Ermittlungsverfah-
ren im Sinn des § 43 StVO 1960 festgestellt und keine ausreichende Interessen-
abwägung im Sinne dieser Bestimmung durchgeführt worden sein dürfte.

19

3.1. Im verfassungsgerichtlichen Vorverfahren wurde der Gemeinderat der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten mit Schreiben vom 29. August 2018 vom Verfassungsgerichtshof aufgefordert, sämtliche auf die Verordnung vom 14. November 2016, Z 213-612/2016, Bezug habenden Akten vorzulegen. Daraufhin legte der Gemeinderat einen Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderates vom 14. November 2016 sowie Bildmaterial über die Aufstellung des Verkehrszeichens vor. 20

3.1.1. Aus der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderates ergibt sich der folgende Hintergrund zur Erlassung der Verordnung: 21

"Herr Bgm. [...] berichtet, dass [...] in der letzten Sitzung des Gemeinderates ein Sondernutzungsrecht von öffentlicher Straßenfläche für die Schaffung von 2 Kundenparkplätzen im Bereich ihres Betriebes in Unterbuch eingeräumt wurde. Die entsprechende Vereinbarung wurde ausgearbeitet und auch unterfertigt. Da sich Nachbarn nicht an diese Regelung halten und die Parkplätze immer wieder verstellt werden, sollte nunmehr im Gemeinderat über die Verordnung eines Halte- und Parkverbotes mit Ausnahme der Kunden der Firma von [...] beraten werden.

Mit dieser Verordnung und der entsprechenden Anbringung von Verkehrszeichen könnte auch die Polizei einschreiten.
[...]"

3.1.2. Zur Vollständigkeit des Aktes ist zunächst festzuhalten, dass nur Unterlagen, die sich auch im Akt befinden und vorgelegt werden können, den Nachweis über die Gesetzmäßigkeit der Verordnung erbringen können (vgl. VfGH 18.9.2014, V 38/2014; *Krysl*, Verordnungen im Straßenverkehr, ZVR 2016, 184 [187]). Daher kann der Verfassungsgerichtshof bei der Prüfung, ob die Verordnung gesetzmäßig ist, nur jene Unterlagen heranziehen, die der Gemeinderat der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten vorgelegt hat. 22

3.1.3. Aus den vorgelegten Aktenteilen scheint erkennbar, dass sich der Gemeinderat nur im Zuge der Beratung in seiner Sitzung am 14. November 2016 mit der Erlassung der Verordnung auseinandergesetzt und sonst keine vorbereitenden Erhebungen und Anhörungen durchgeführt oder Gutachten eingeholt hätte. 23

3.1.4. Daher hat der Verfassungsgerichtshof Bedenken, ob der Gemeinderat der Stadtgemeinde Gmünd eine ausreichende Ermittlungstätigkeit, insbesondere 24

eine vollständige sachverhältnismäßige Klärung der Verkehrsverhältnisse, durchgeführt hat, die es ihm ermöglicht hätte, eine nachvollziehbare Interessenabwägung vorzunehmen.

3.2. Schließlich hegt der Verfassungsgerichtshof Bedenken, ob die Verordnung iSd § 43 StVO 1960 erforderlich war. Aus der vorgelegten Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderates (siehe Punkt 3.1.1) scheint hervorzugehen, dass das Halte- und Parkverbot vordergründig zu dem Zweck erlassen worden sei, das der Inhaberin des Kosmetikstudios von der Stadtgemeinde Gmünd eingeräumte Sondernutzungsrecht der Parkfläche durchzusetzen und das Abstellen von Fahrzeugen durch Nachbarn zu verhindern. 25

3.2.1. Dem Verfassungsgerichtshof scheint dabei vorläufig nicht erkennbar, inwiefern diese Verkehrsbeschränkung der "Sicherheit, Leichtigkeit oder Flüssigkeit" des Verkehrs iSd § 43 Abs. 1 lit. b StVO 1960 dienen soll. Eine Begründung der Erforderlichkeit ist somit vorläufig nicht erkennbar (vgl. VfSlg. 17.353/2004). 26

3.2.2. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand scheint daran auch die nachträgliche – im Zuge des Vorverfahrens dargelegte – Erwägung des Gemeinderates, wonach durch die Verordnung des Halte- und Parkverbotes mit einer Ausnahme für das Kosmetikstudio das Parken von Kunden entlang des Straßenrandes verhindert werden sollte, nichts zu ändern. Nach der schon dargestellten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes müsste eine entsprechende Abwägung der Interessen bereits vor der Erlassung der Verordnung stattfinden (vgl. VfSlg. 13.449/1993, 13.482/1993). 27

3.2.3. Daher hat der Verfassungsgerichtshof auch Bedenken, ob die Verordnung iSd § 43 Abs. 1 StVO 1960 erforderlich ist. 28

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Gmünd in Kärnten vom 14. November 2016, Z 213-612/2016, von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 29

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 30
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 31

Wien, am 26. November 2018

Die Präsidentin:

Dr. BIERLEIN

Der Schriftführer:

Mag. KAPLANS