

Neuregelung von Verbindungsbauten bei der Shopping City Seiersberg: Ende einer unendlichen Geschichte?

von Univ.-Prof. Prof.(eh) Dr. **Georg Eisenberger**, Wien | Graz | Klagenfurt

Die Shopping City Seiersberg („SCS“) besteht aus 5 Fachmarktzentren, die über Straßen und Verbindungsbauten erschlossen werden. Diese Straßen und Verbindungsbauten hat die damalige Gemeinde Seiersberg (nunmehr Gemeinde Seiersberg-Pirka) per Verordnung zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt – und so vom Baurecht ausgenommen. Die Rechtmäßigkeit dieses rechtlichen Konstrukts beschäftigt sowohl die Zivilgerichte als auch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts seit mehr als 10 Jahren.¹⁾ Mit Erkenntnis vom 02.07.2016, V 33/2016 ua, hat der VfGH die Interessentenwegeverordnungen der Gemeinde als gesetzwidrig aufgehoben. In Reaktion darauf, hat der Landesgesetzgeber die Definition öffentlicher Interessentenwege im Stmk LStVG²⁾ geändert. Ist das nun das Ende einer unendlichen Geschichte? In einer aktuellen Entscheidungsanmerkung³⁾ wird diese Frage aus sechs verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Gründen mit „eher nein“ beantwortet. Ich meine aber „eher ja“.

Deskriptoren: Einkaufszentren; öffentliche Interessentenwege; Shopping City Seiersberg; Verbindungsbauten.
Stmk LStVG: § 7 Abs 1 Z 5; § 45 Abs 1.

- I. Ausgangslage
- II. Verfassungsrechtliche Bedenken
 1. Keine Beseitigung des Umgehungsvorwurfs?
 2. Verstoß gegen Art 118 B-VG vs Zielverfehlung?
- III. Rechtspolitische Bedenken
 1. Verbindungsbauten als öffentliche Interessentenwege?
 2. Unüberschaubare Kostenzuteilung?
 3. Öffentliches Interesse an Öffentlicherklärung?
 4. Privatisierung von Gemeindestraßen als Folgewirkung?
- IV. Ergebnis

I. Ausgangslage

Die SCS ist das zweitgrößte Einkaufszentrum Österreichs, ein für Europa typisches Einkaufszentrum in Stadtrandlage. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist sie das Ergebnis bewundernswerter rechtlicher Kreativität der Gemeinde Seiersberg.

Um die rechtliche Entwicklung rund um die SCS zu verstehen, muss man die Geschichte zumindest seit dem Jahr 1999 erzählen. Die handelsbetrieblichen Vorläufer der SCS standen von Anfang an auf einer Fläche, die nach dem Willen der überörtlichen Raumplanung nicht für ein Einkaufszentrum vorgesehen war. Zu erläutern, wie es dazu kam, würde hier zu weit führen. Jedenfalls aber befand sich um die Jahrtausendwende in Seiersberg ein relativ kleiner, aber nach den damaligen raumordnungsrechtlichen Bestimmungen bereits als Ein-

kaufszentrum zu wertender Handelsbetrieb. Daraus entstand in mehreren Erweiterungsschritten die heutige SCS.

Raumordnungsrechtlich war die Errichtung von Einkaufszentren schon in den späten 1980er-Jahren nicht mehr ohne weiteres möglich. Schon die Einkaufszentrenverordnung 1988⁴⁾ sah maximale Werte für Verkaufs- und Gesamtbetriebsfläche für die damals vorhandenen Einkaufszentren-Kategorien vor.⁵⁾ Graz unterlag ebenfalls einer Beschränkung; je nach Einkaufszentren-Kategorie waren dort Werte zwischen 3.000 und 35.000 m² Verkaufsfläche möglich. Auch die damalige Gemeinde Seiersberg war von maximal zulässigen Verkaufsflächen betroffen, wobei diese Werte natürlich deutlich unter jenen von Graz lagen. Unter Berufung auf ein Erkenntnis des VfGH⁶⁾ wurde von der Gemeinde argumentiert, Seiersberg gehöre zum Zentralraum von Graz. Für den Standort würden deswegen die selben zulässigen Höchstverkaufsflächen wie in Graz gelten. Zwischen Graz und Seiersberg bestehe das in der Einkaufszentrenverordnung 1988 geforderte räumlich-funktionelle Naheverhältnis, weil zwischen den beiden Kommunen durchgehend Bauland gegeben sei. Obwohl diese Argumentation am Kern der Aussagen des VfGH im zitierten Erkenntnis vorbei ging,⁷⁾ ist ihr die Steiermärkische Landesre-

⁴⁾ Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 6. Juni 1988, mit welcher ein Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur erlassen wird, LGBl 1988/35.

⁵⁾ Siehe zur damaligen Rechtslage näher *Kanonier*, Regelungen für Einkaufszentren (EKZ) im österreichischen Raumordnungsrecht, bbl 2002, 177.

⁶⁾ VfGH 25.03.1999, 97/06/0235.

⁷⁾ Von der Gemeinde Mühldorf bei Feldbach wurde im Rahmen eines Widmungsverfahrens für ein Möbelhaus argumentiert, Mühldorf gehöre zum Kerngebiet von Feldbach, sei fußläufig erreichbar und müsse des-

¹⁾ Vor den ordentlichen Gerichten sind vor allem wettbewerbsrechtliche und markenrechtliche Verfahren zu nennen. Vor den Verwaltungsbehörden, Verwaltungsgerichten und Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts sind vor allem baurechtliche, raumordnungsrechtliche, straßenrechtliche und UVP-rechtliche Themen relevant.

²⁾ Steiermärkisches Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964, LGBl 1964/154 idF LGBl 2016/137.

³⁾ *Merli*, Verbindungsbauten eines Einkaufszentrums, wbl 2017/3, 179–180.

gierung (als Aufsichtsbehörde und in diesem Fall einziges vorhandenes Korrektiv⁸⁾) einigermaßen überraschend gefolgt. Damit war der Grundstein für eine kreative Weiterentwicklung gelegt.

Für die darauffolgenden Erweiterungen der SCS in den Jahren 2002, 2005 und 2007 reichte dieses Argument nicht mehr aus. Auch eine Zuordnung zum zentralörtlichen Standortraum Graz erlaubte keine unbeschränkte Erweiterung, weil, wie gesagt, in Graz (bis zum Inkrafttreten der (neuen) Einkaufszentrenverordnung 2004)⁹⁾ ebenfalls Höchstwerte für Verkaufsflächen von Einkaufszentren einzuhalten waren. So kam es zu den – nunmehr über Initiative der Volksanwaltschaft vom VfGH geprüften – öffentlichen Interessentenwegeverordnungen. Bei diesen öffentlichen Interessentenwegen handelt es sich um Verbindungsstraßen und Verbindungsbauten (mit Liften und Rolltreppen) zwischen den einzelnen Fachmarktzentren. Sie wurden so gestaltet, dass insgesamt der Eindruck eines Gesamteinkaufszentrums entstand. Die rechtliche Idee dahinter: Die öffentlichen Interessentenwege verbinden die einzelnen Fachmarktzentren der SCS zwar miteinander – können von Besuchern also durchgehend befahren und begangen werden. Es handelt sich aber weiterhin um separate, durch verordnete Verkehrsflächen getrennte Fachmarktzentren, die jeweils für sich die maximal zulässige Verkaufsflächenbeschränkung einhalten. Verließ man das eine Fachmarktzentrum, so betrat man öffentliche Verkehrsflächen. Und nur über diese öffentlichen Verkehrsflächen gelangte man zum nächsten Fachmarktzentrum. Rechtlich entstand eine mit der Grazer Innenstadt vergleichbare Situation. Man kommt von einem Handelsbetrieb zum nächsten nur „über den Umweg der Straße“.

Eine direkte Bekämpfung dieser „kreativen Gesetzesauslegung“ durch von den Grazer Handelsbetrieben eingeleitete öffentlich-rechtliche Verfahren war – mangels Parteistellung – nicht möglich. Eine Kopie der in Seiersberg gewählten Vorgangsweise scheiterte vor allem auch an der nicht vergleichbaren räumlichen Situation. Innerhalb der Grazer Stadtgrenzen wäre eine Überschrei-

halb hinsichtlich Baubewilligungen denselben Regeln unterstellt werden, wie Feldbach. Diese Argumentation wurde von der Aufsichtsbehörde und vom VfGH nicht geteilt (siehe VfGH vom 25.03.1999, 97/06/0235). Mühlendorf sei raumordnungsrechtlich „schon deshalb“ nicht Teil von Feldbach, weil es zwischen Feldbach und Mühlendorf kein durchgehendes Bauland gäbe. Der in Seiersberg gewählte Umkehrschluss, Seiersberg sei „deshalb“ zum zentralörtlichen Standortraum Graz zu zählen, weil es von Graz bis zum Einkaufszentrenstandort durchgehend Bauland gäbe, wurde in dieser Form nicht als zulässig erachtet.

⁸⁾ IdR laufen bei Einkaufszentren die Interessen von Betreibern und Gemeinden gleich. Gemeinden können über Einkaufszentren durch die Kommunalabgabe hohe Einnahmen lukrieren. Die Aufsichtsbehörden – als mit der überregionalen Raumplanung betraut – sollte deshalb eigentlich in ganz besonderem Maße regulierend eingreifen.

⁹⁾ Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 3. Mai 2004, mit welcher das Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur erlassen wird, LGBI 2004/25.

tung der maximalen Verkaufsfläche über dazwischen liegende öffentliche Interessentenwege schon architektonisch kaum umsetzbar gewesen. Was blieb war eine Sensibilisierung der Politik für den durch die Grazer Flächenbeschränkungen entstandenen Wettbewerbsnachteil der Innenstadt. Über anhaltenden politischen Druck der Grazer Innenstadthandelsbetriebe gelang es, 2004 eine Streichung der bisherigen raumordnungsrechtlichen Höchstgrenze für Verkaufsflächen in Graz zu erreichen;¹⁰⁾ allerdings – entgegen dem Wunsch der Grazer Innenstadtbetriebe – nicht bloß in der Innenstadt, sondern im gesamten Grazer Stadtgebiet und damit auch zum Vorteil der Grazer Stadtrandeinkaufszentren. Der zweifellos sowohl für die Innenstadt als auch für die Grazer Einkaufszentren zuvor gegebene Nachteil, das Seiersberger Konstrukt nicht für Graz nutzen zu können, hat sich so in einen (Wettbewerbs-)Vorteil der legalen Errichtungsmöglichkeit unbeschränkter Verkaufsflächen verwandelt.¹¹⁾ Diesen Wettbewerbsvorteil konnten vor allem die Grazer Einkaufszentren in Stadtrandlage nutzen.

Der anhaltende Widerstand gegen die SCS – vor allem durch die Grazer Stadtrandeinkaufszentren – mündete jedenfalls nicht nur in mehreren Wettbewerbsklagen und Verwaltungsverfahren, sondern auch in diversen Versuchen, die Gesamtkonstruktion SCS durch den VfGH prüfen zu lassen. Es bot sich an, zu hinterfragen, ob die verordneten öffentlichen Interessentenwege der gesetzlichen Definition solcher Interessentenwege im LStVG entsprachen. Hierfür konnte die Volksanwaltschaft „mit ins Boot“ geholt werden. Der VfGH hat über den auf Art 139 Abs 1 Z 6 iVm Art 148i Abs 1 B-VG gestützten Antrag der Volksanwaltschaft mit Erkenntnis vom 02.07.2016, V 33/2016 ua, entschieden. Die Einordnung der Verbindungsstraßen und Verbindungsbauten als öffentliche Interessentenwege wurde mit Ablauf des 15.01.2017 als gesetzwidrig aufgehoben.¹²⁾ Der Landesgesetzgeber hat darauf mit einer Änderung des Stmk LStVG reagiert. Die Definition zu öffentlichen Interessentenwegen wurde über das am 26.11.2016 in Kraft getretene LGBI 2016/139 wie folgt geändert:

¹⁰⁾ Diese Flächenbeschränkungen wurden auch in der weiteren Novellierung beibehalten (Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Juni 2011, mit der das Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur erlassen wird und mit der die Bebauungsdichteverordnung 1993 geändert wird, LGBI 2011/58, Einkaufszentrenverordnung 2011).

¹¹⁾ Der damit erlangte Vorteil liegt also nicht nur bei den großen Handelsbetrieben der Grazer Innenstadt, etwa dem Kaufhaus Kastner & Öhler, sondern vor allem auch bei großen Einkaufszentren in den äußeren Stadtgebieten, etwa dem Citypark, Shopping Nord oder Murpark.

¹²⁾ Die Kundmachung der Aufhebung ist am 03.08.2016 erfolgt, LGBI 2016/99.

§ 7 Abs 1 Z 5 LStVG – alte Fassung	§ 7 Abs 1 Z 5 LStVG – neue Fassung
Öffentliche Interessentenwege, das sind Straßen für den öffentlichen Verkehr von örtlicher Bedeutung, die überwiegend nur für die Besitzer oder Bewohner einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen und als solche erklärt wurden (§ 8).	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).
§ 45 Abs 1 LStVG – alte Fassung	§ 45 Abs 1 LStVG – neue Fassung
Die Kosten der Herstellung und Erhaltung öffentlicher Interessentenwege fallen den Liegenschaftsbesitzern oder sonstigen Verkehrsinteressenten zur Last. Die Gemeinde ist jedoch verpflichtet, nach Maßgabe ihres Interesses an dem Bestand einer solche Straße Beiträge zu leisten.	Die Kosten der Herstellung und Erhaltung öffentlicher Interessentenwege fallen den Liegenschafts eigentümern oder sonstigen Verkehrsinteressenten zur Last. Die Gemeinde ist jedoch verpflichtet, nach Maßgabe ihres Interesses an dem Bestand einer solchen Straße Beiträge zu leisten.

Der Landesgesetzgeber hat also die Beschränkung auf Straßen „von örtlicher Bedeutung“ gestrichen. Die Eigentümer und vor allem die „Benützer“ einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften wurden zusätzlich aufgenommen. Entsprechend der neuen Gesetzeslage hat die Gemeinde Seiersberg-Pirka die Verbindungsstraßen und Verbindungsbauten neuerlich zu öffentlichen Interessentwegen erklärt. In der Literatur wird die Novelle auf verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Ebene kritisiert.¹³⁾

Dieser Beitrag analysiert, ob die von Gegnern der SCS sowie in der Literatur geäußerten – verfassungsrechtlichen (II.) und rechtspolitischen (III.) – Bedenken wirklich überzeugend sind.

II. Verfassungsrechtliche Bedenken

1. Keine Beseitigung des Umgehungsvorwurfs?

Unter Berücksichtigung der geschilderten Ausgangslage betrifft der geäußerte Umgehungsvorwurf einerseits die gesetzliche Regelung selbst; andererseits die darauf basierenden (neuen) Interessentenwegeverordnungen. Der Umgehungsvorwurf zum neuen § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG betrifft im Kern die Frage einer unsachlichen Anlassgesetzgebung. Der Umgehungsvorwurf zu den Interessentenwegeverordnungen orientiert sich vor allem an der Rechtsprechung des VfGH in der Entscheidung Mooskirchen.¹⁴⁾

a) Abänderung von § 7 Abs 1 Z 5 LStVG

Der VfGH hat sich in seiner Entscheidung vom 02.07.2016 nicht mit dem Umgehungsvorwurf der Volksanwaltschaft auseinandergesetzt. Beurteilt wurde nur, ob die Verbindungsbauwerke wirklich (wie vom alten § 7 Abs 1 Z 5 LStVG gefordert) „Straßen für den öffentlichen Verkehr von örtlicher Bedeutung“ sind, die „überwiegend nur für die Besitzer oder Bewohner einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften“ dienen; oder ob sie darüber hinausgehenden Personen dienen:

„Im vorliegenden Fall dienen die in Rede stehenden Flächen bzw. „Brücken- und Straßenbau-

werke“, die als Verbindungsbereiche bzw. -bauten zwischen den einzelnen Geschäftshäusern der SCS konzipiert sind, offenbar nicht überwiegend nur dem individuellen (örtlichen) Verkehrsinteresse bloß einer beschränkten Anzahl von Liegenschaftsbesitzern oder -bewohnern, sondern vor allem auch dem allgemeinen Verkehrsinteresse all jener Personen, die die SCS sowohl aus dem Bezirk Seiersberg-Pirka als auch aus anderen Regionen Österreichs bzw. aus dem Ausland frequentieren. [...] Die Einreihung besagter Flächen bzw. „Brücken- und Straßenbauwerke“ als öffentliche Interessentenwege entspricht sohin nicht den gesetzlichen Erfordernissen des § 7 Abs 1 Z 5 LStVG. 1964 [...]“

Grundsätzlich gibt es immer zwei Möglichkeiten, eine vom VfGH als gesetzwidrig erkannte Verordnung zu sanieren. Entweder die Verordnung wird an das Gesetz angepasst oder das Gesetz wird geändert. Beides muss zulässig sein, insbesondere kann dem Gesetzgeber nicht verboten werden, Gesetze so umzugestalten, dass bestimmte Verordnungen gesetzeskonform sind. Der neue § 7 Abs 1 Z 5 LStVG erlaubt – zumindest dem Wortlaut nach und ohne Berücksichtigung weiterer verfassungsrechtlicher Risiken (siehe dazu näher *Punkt II.b*) – eine Erklärung von Verkehrsflächen zu öffentlichen Interessentwegen, auch wenn sie nicht bloß Besitzern und Bewohnern, sondern *Eigentümern*, Besitzern, Bewohnern und *Benützern* einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen. Damit wurde exakt der Kritik des VfGH Rechnung getragen.

Die Motivation hinter Verordnungen und Gesetzen, mit denen konsenslose oder konsenswidrige Bauten nachträglich gesetzlich saniert werden sollen, kann aus Sicht des VfGH unter gewissen Voraussetzungen problematisch sein. Und zwar dann, wenn es keinen sachlichen Grund gibt, Personen, die sich rechtswidrig verhalten haben, indem sie Bauten ohne Bewilligung errichteten, gesetzlich besser zu stellen als jene, die in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung auf eine konsenslose Bauführung verzichteten.¹⁵⁾ Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor. Die diesbezügliche Judikatur des

¹³⁾ Siehe *Merli*, Verbindungsbauten eines Einkaufszentrums, wbl 2017/3, 177–180.

¹⁴⁾ VfSlg 19.002/2010.

¹⁵⁾ Siehe dazu insbesondere VfSlg 14.681/1996, 14.763/1997, 15.441/1999, 16.901/2003.

VfGH ist nicht einschlägig. Die Betreiber der SCS haben sich nicht rechtswidrig verhalten. Sie haben kein einziges Bauwerk ohne Bewilligung errichtet. Sie haben Bewilligungen beantragt und erhalten. Und sie haben in Einklang mit den Bewilligungen und Verordnungen gebaut. Die Steiermärkische Landesregierung hat von Ihrer Möglichkeit, als Aufsichtsbehörde die Bewilligungen bzw Verordnungen innerhalb der dafür vorgesehenen Fristen zu beheben, keinen Gebrauch gemacht. Würde man die Folgen der Vorgangsweise von Gemeinde und Aufsichtsbehörde mit dem Fall des Bauens ohne die erforderlichen Bewilligungen gleichsetzen, hieße das, die Verantwortung für staatliches Handeln auf den Normunterworfenen abzuschieben.

Im Übrigen wird die SCS durch die Novelle zum Stmk LStVG nicht explizit bessergestellt. Die Hintergründe zur Änderung hat der Gesetzgeber in den Erläuterungen¹⁶⁾ bedachtsam formuliert. Ein direkter Hinweis auf die konkrete VfGH-Entscheidung erfolgte nicht, sondern bloß die Bezugnahme auf „aktuelle Erkenntnisse des VfGH“. Als Gründe für die Änderung werden genannt:

- unveränderte Definition von öffentlichen Interessentenwegen seit Inkrafttreten des Stmk LStVG im Jahr 1964,
- seither eingetretene wirtschaftliche Entwicklungen samt Notwendigkeit des Anschlusses von Liegenschaften an das öffentliche Wegenetz,
- mittlerweile auch Erschließung von Liegenschaften mit landwirtschaftlicher und gewerblicher Nutzung sowie Erschließung von Sport- und Freizeitanlagen, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen durch öffentliche Interessentenwege,
- nicht länger bloß individuelle örtliche Verkehrsinteressen, sondern allgemeine Verkehrsinteressen bezogen auf öffentliche Interessentenwege und Nutzung durch Besitzer- und BewohnerInnen ebenso wie durch sonstige Personen einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften,
- aktuelle VfGH-Entscheidungen, die eine zeitgemäße Anpassung der Legaldefinitionen dringend erforderlich machen – also Nutzbarmachung öffentlicher Interessentenwege auch durch Eigentümer, Lieferanten, Kunden, Gäste oder sonstige Nutznießer der betroffenen Liegenschaften (auch wenn sie von außerhalb des Gemeindegebietes kommen),
- aktuelle Gesetze in den übrigen Bundesländern (zB Tirol, Kärnten) haben ähnliche Straßenkategorien mit ähnlichen (ebenso breiten) Nutzerkreisen eingeführt,
- öffentliche Interessentenwege (waren und) sind (weiterhin) öffentliche Straßen, die nach der Rechtsprechung des VfGH¹⁷⁾ von jedermann zu den gleichen Bedingungen genutzt werden können.

¹⁶⁾ Siehe selbstständiger Antrag vom 28.10.2016, XVII. Gesetzgebungsperiode, EZ/OZ 1211/1.

¹⁷⁾ Die in den Materialien zitierte Judikatur bezieht sich allerdings auf die Definition öffentlicher Straßen nach der StVO. Eine öffentliche Straße iSd Stmk LStVG gilt zwar jedenfalls als Straße mit öffentlichem Verkehr iSd StVO. Umgekehrt muss aber nicht jede Straße mit öffentlichem Verkehr iSd StVO eine öffentliche Straße

Natürlich stehen der Zeitpunkt der Novellierung (Inkrafttreten mit 26.11.2016) und das VfGH-Erkenntnis zur SCS (Entscheidung vom 02.07.2016, Aufhebung der bisherigen Interessentenwegeverordnungen mit 15.01.2017) in einem Naheverhältnis. Das allein – somit der bloße Anlassfall – macht die Gesetzesänderung aber noch nicht rechtswidrig. Personengruppen, die bisher von einer unrichtigen Einordnung von Straßen als öffentliche Interessentenwege profitiert haben, werden nicht pauschal bessergestellt als andere. Es kommt zu keiner Bevorzugung oder gar „Amnestie“ nur für die SCS bzw eine andere Personengruppe.

Dass der neue § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG allein¹⁸⁾ über die Argumentation einer Umgehungsabsicht bekämpft werden kann, ist vor diesem Hintergrund äußerst unwahrscheinlich. Wenn, dann können allenfalls die neuen Interessentenwegeverordnungen von diesem Vorwurf betroffen sein.

b) Neue Interessentenwegeverordnungen

Begründet werden die neuerlichen Interessentenwegeverordnungen mit der Befriedigung eines Verkehrsbedürfnisses überwiegend für Eigentümer, Besitzer und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften, nämlich der Liegenschaften, auf denen sich die Handelsbetriebe der SCS befinden. Dass es dieses Bedürfnis tatsächlich gibt, scheint sehr wahrscheinlich. Dass zusätzlich auch andere Gründe für die neuerlichen (und die ursprünglichen) Interessentenwegeverordnungen gegeben sein könnten, ist zumindest nicht von vorne herein auszuschließen, letztlich bei der gegebenen Ausgangslage aber rechtlich irrelevant.

Die Volksanwaltschaft hat im VfGH-Verfahren vorgebracht: Die Einordnung der Verbindungsbauwerke als öffentliche Interessentenwege habe „offenbar den Zweck [verfolgt], sie dem Anwendungsbereich des Stmk BauG 1995 zu entziehen und zu verhindern, dass Bauansuchen für Geschäftshäuser wegen Überschreitung der höchstzulässigen Verkaufs- oder Gesamtbetriebs- bzw Bruttogeschossfläche abgewiesen werden.“ Gestützt wurde dieses Argument auf die Entscheidung des VfGH im Fall Mooskirchen.¹⁹⁾ Ähnlich wie in der dort vom VfGH aufgehobenen Verordnung habe sich die Einordnung der Verbindungsbauwerke als öffentliche Interessentenwege „nicht an den Verkehrsbedürfnissen [orientiert], sondern [sie habe] ... die Möglichkeit [geschaffen], nach den raumordnungs- und baurechtlichen Bestimmungen nicht bewilligungsfähige Bauten rechtlich zu sanieren.“

Der VfGH hat sich nicht inhaltlich mit dem von der Volksanwaltschaft erhobenen Umgehungsvorwurf auseinandergesetzt. Der Vorwurf und damit die Verknüpfung mit dem Fall Mooskirchen ist aber wie gesagt schon insofern falsch, als es bei der SCS nicht um nachträgliche rechtliche Sanierungen bereits errichteter, nicht bewilligungsfähiger Bauten

iSd Stmk LStVG sein. Siehe dazu Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 2 Rz 7.

¹⁸⁾ Größere Risiken aus verfassungsrechtlicher Sicht ergeben sich aus Art 118 B-VG, siehe dazu Punkt II.2.

¹⁹⁾ VfSlg 19.002/2010.

geht. Es mag zutreffen (oder nicht), dass die Gemeinde das von der Volksanwaltschaft angesprochene Ziel verfolgt hat, Bauansuchen für Geschäftshäuser zu genehmigen, welche bei anderer rechtlicher Betrachtung die höchstzulässigen Verkaufsflächen eigentlich überschreiten. Wenn diese rechtliche Betrachtung der Gemeinde falsch gewesen sein sollte, gibt es aber einerseits den gesetzlichen Instanzenzug und andererseits die Kontrollmöglichkeit der Aufsichtsbehörde. Werden Bewilligungsbescheide rechtskräftig und noch dazu, ebenso wie Verordnungen, trotz diverser Aufsichtsbeschwerden von der Aufsichtsbehörde nicht behoben, dann muss sich der Bewilligungswerber in einem Rechtsstaat auf den Bestand der daraus für ihn erfließenden Rechte verlassen können. Er umgeht keine Bestimmungen, wenn er auf Basis dieser erworbenen Rechte ein Projekt umsetzt. Er vertraut auf die Bescheide und Verordnungen, somit auf die Rechtslage. Wenn auch die neu erlassenen Interessentenwegeverordnungen an den VfGH herangezogen werden, dürfte der Umgehungsvorwurf im Hinblick auf den gegenüber Mooskirchen völlig anders gelagerten Sachverhalt somit erneut unberücksichtigt bleiben.

Dazu kommt Folgendes: Wäre im Fall Mooskirchen ein Fahrbedürfnis (bzw ein generelles Bedürfnis an einer öffentlichen Verkehrsfläche) tatsächlich gegeben und die Änderung von baurechtlichen Regeln nur Folge (und nicht primäres Ziel) gewesen, wäre die Erklärung des Weges zum öffentlichen Interessentenweg zwar anlassfallbezogen (Befriedigung eines Fahrbedürfnisses), aber nicht verfassungswidrig gewesen. Gegen eine Umgehungsabsicht bei Erlassung der neuen Interessentenwegeverordnungen spricht somit die primäre Zielerreichung: Die Befriedigung eines Verkehrsbedürfnisses überwiegend für Eigentümer, Besitzer und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften. Weitere raumordnungs- und baurechtliche Auswirkungen wären als bloße Folge zu sehen; insbesondere betrifft die Unterschreitung von Abstandsbestimmungen die Fachmarktzentren nur wechselseitig.

2. Verstoß gegen Art 118 B-VG vs Zielverfehlung?

Ein Kritikpunkt am neuen § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG betrifft die Streichung der „örtlichen Bedeutung“. Wenn nun auch Straßen überörtlicher Bedeutung zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt werden können, die Verwaltung öffentlicher Interessentenwege nach §§ 12, 58a Stmk LStVG aber in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fällt, wird ein Verstoß gegen Art 118 B-VG vermutet. Wenn umgekehrt weiterhin nur Straßen örtlicher Bedeutung umfasst sind, hätte § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG keine wirkliche (und jedenfalls nicht die gewünschte) Änderung erfahren. Es geht also im Kern um die Frage, ob durch die Gesetzesänderung der verfassungsrechtliche Rahmen in Art 118 B-VG (Wirkungsbereich der Gemeinde) überschritten wurde. Und wenn nicht, ob die Gesetzesänderung wieder keinen Spielraum lässt, öffentliche Interessentenwege durch andere Personen als die direkten Liegenschaftseigentümer zu nutzen.

a) Verfassungsrechtlicher Rahmen iSd Art 118 B-VG

Gem Art 118 Abs 1 B-VG ist der Wirkungsbereich der Gemeinde ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener. Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben gewissen Bereichen der selbstständigen Vermögensverwaltung²⁰⁾ „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“ Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde wird also über die Generalklausel in Art 118 Abs 1 B-VG sehr allgemein und weit umschrieben.²¹⁾ Die Art 118 Abs 2 und 3 B-VG legen ihn aber abschließend fest; eine Erweiterung oder Beschränkung durch den einfachen Gesetzgeber ist nicht möglich.²²⁾ Die zwei relevanten Kriterien in der Abgrenzung sind: (i) das (ausschließliche oder überwiegende) örtliche Interesse an einer Angelegenheit und (ii) die Eignung, diese Angelegenheit innerhalb der örtlichen Grenzen der Gemeinde zu besorgen.

- Das *örtliche Interesse* an der Sache muss ein ausschließliches oder überwiegendes sein. Ein überwiegendes Interesse kann auch dort bestehen, wo überörtliche Interessen berührt werden.²³⁾ Ob das örtliche Interesse das überörtliche übersteigt, ist in einer Interessenabwägung festzustellen.²⁴⁾
- Die *Eignung* muss zusätzlich vorliegen. Dabei ist auf die Leistungsfähigkeit der fiktiven, abstrakten Einheitsgemeinde abzustellen. Da diese Zuordnung kaum greifbar ist, spielt die Eignung im Verhältnis zum Interesse eine weniger bedeutende Rolle. Als „Hilfskriterien“ werden von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts finanzielle²⁵⁾ und territoriale²⁶⁾ Aspekte einbezogen.²⁷⁾ Eine bloß teilweise Eignung zur Besorgung der Angelegenheiten durch die örtliche Gemeinschaft würde aber nicht ausreichen.²⁸⁾

Gem Art 118 Abs 3 Z 4 B-VG (und § 40 Abs 2 Z 8 Stmk GemO)²⁹⁾ kommt der Gemeinde die Kompetenz zum Vollzug (und somit zur Erlassung von Verordnungen) im eigenen Wirkungsbereich jedenfalls hinsichtlich der Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde zu. Verkehrsflächen der Gemeinden sind jene öffentlichen Verkehrsflächen, die überwiegend nur für den lokalen Verkehr von Bedeutung sind; somit all jene Kommunikationen,

²⁰⁾ Siehe Art 116 Abs 2 B-VG.

²¹⁾ Siehe Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (2016), Art 118 Rz 6.

²²⁾ Siehe Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (2016), Art 118 Rz 6.

²³⁾ Siehe Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (2016), Art 118 Rz 8.

²⁴⁾ Siehe Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (2016), Art 118 Rz 8.

²⁵⁾ ZB VfSlg 9520/1982.

²⁶⁾ ZB VwGH 11.06.1968, 1528/66.

²⁷⁾ Siehe Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (12. Lfg, 2016), Art 118 Rz 9.

²⁸⁾ Siehe VwGH 11.06.1968, 1528/66.

²⁹⁾ Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBI 1967/115 idF LGBI 2014/131.

die in ihrer Verkehrsbedeutung auf das Gemeindegebiet beschränkt sind.³⁰⁾ Die Eigentumsrechte sind dabei irrelevant.³¹⁾ Zu dieser kommunalen Straßenverwaltungskompetenz zählen etwa:³²⁾

- Die Feststellung der Öffentlichkeit von Wegen rein örtlicher Bedeutung.³³⁾ Die Regelung des fließenden Verkehrs wäre nach der Rechtsprechung des VfGH allerdings keine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs.³⁴⁾
- Die Verpflichtung zum Bau und zur Erhaltung einer Verkehrsfläche der Gemeinde³⁵⁾ (samt Bildung einer diesbezüglichen Körperschaft).³⁶⁾
- Die Einbeziehung von Weggenossenschaften in die Finanzierung der Herstellung und Erhaltung von Gemeindestraßen.³⁷⁾

Der neue § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG definiert öffentliche Interessentenwege nun als „*Straßen für den öffentlichen Verkehr, die überwiegend nur für die Eigentümer, Besitzer, Bewohner und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen.*“ Das Element der örtlichen Bedeutung ist nicht länger enthalten; dafür wurden auch die „*Eigentümer*“ und „*Benützer*“ einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften aufgenommen.

Die gesetzliche Bestimmung stellt also weiter auf den öffentlichen Verkehr ab; sie schränkt – auch nach Streichung der örtlichen Bedeutung – aber gleichzeitig immer noch auf eine beschränkte Anzahl von Liegenschaften ein. Auch die in den Materialien zitierten Bestimmungen der übrigen Bundesländer enthalten ähnliche Definitionen, die ebenfalls über den örtlichen Verkehr hinausgehen:

- In Kärnten sind Verbindungsstraßen jene Straßen, die entweder „*überwiegend für den lokalen Verkehr innerhalb von Ortschaften und innerhalb von sonstigen dauernd bewohnten Siedlungen vorwiegend zur Deckung des Verkehrsbedürfnisses eines beschränkten Kreises von Benützern oder die Herstellung der Verbindungen von Ortschaften und sonstigen dauernd bewohnten Siedlungen jeweils untereinander oder mit Straßen höherer Straßengruppen oder mit Einrichtungen des Gemeinbedarfes ..., für die ein allgemeines Verkehrsbedürfnis besteht, von Bedeutung sind ...*“.³⁸⁾
- In Tirol können zu öffentlichen Interessentenstraßen jene Straßen erklärt werden, die entweder „*neben dem örtlichen Verkehr ... überwie-*

gend der Deckung des Verkehrsbedürfnisses eines bestimmten Kreises von Benützern dienen oder die Verbindung zwischen öffentlichen Verkehrseinrichtungen, wie Bahnhöfen, Seilbahnstationen, Schifffahrtsstationen, Flughäfen und dergleichen, und einer öffentlichen Straße herstellen und zur Deckung dieses Verkehrsbedürfnisses geeignet sind.“³⁹⁾

Da – ähnlich wie in den sonstigen Bundesländerbeispielen – auch in der Steiermark (i) keine völlige Ausweitung (zB vor allem auf den überörtlichen Verkehr) vorgenommen wurde, (ii) auch bei den „*Benützern*“ immer noch auf eine beschränkte Anzahl von Liegenschaften abgestellt wird und (iii) keine Regelung des fließenden Verkehrs iSd Rechtsprechung des VfGH erfolgt, scheint die Neuregelung von § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG grundsätzlich verfassungskonform.

Ob auch auf dieser Bestimmung beruhende straßenrechtliche Verordnungen der Gemeinden gesetz- bzw verfassungskonform sein werden, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab.

b) Zielerreichung durch die Gesetzesänderung

Bislang durften öffentliche Interessentenwege ausschließlich Straßen für den öffentlichen Verkehr von örtlicher Bedeutung sein. Durch den Wegfall der (ausschließlichen) örtlichen Bedeutung (und in verfassungskonformer Interpretation sowie unter Berücksichtigung der Wortfolge „*überwiegend nur für die ... Eigentümer ... und Benützer einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften ...*“) dürfen öffentliche Interessentenwege nun auch überörtlichen Charakter haben; solange der örtliche Charakter und die Nutzung einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften in einer Gesamtschau überwiegt.

Das (nicht bestreitbare und per se auch nicht verfassungswidrige) Ziel des Landesgesetzgebers, es der Gemeinde Seiersberg-Pirka auf Basis der Novelle zu ermöglichen, die Verbindungsstraßen und Verbindungsbauten (erneut) zu öffentlichen Interessentenwegen zu erklären und so eine Nutzung im bisherigen Ausmaß (also zum Großteil durch Benützer) zu ermöglichen, scheint durch die Gesetzesänderung erreicht.

III. Rechtspolitische Bedenken

1. Verbindungsbauten als öffentliche Interessentenwege?

Abstrakt und losgelöst von den Besonderheiten des konkreten Falles:⁴⁰⁾ Wenn Verbindungsbauten Straßen iSd Stmk LStVG sein können, müssen die für bauliche Anlagen geltenden Sicherheits- und Abstandsbestimmungen nach dem Stmk BauG für die verbundenen Bauwerke nicht eingehalten werden. Die Frage, ob das zulässig ist, ob also Verbindungsbauten überhaupt als öffentliche Interessen-

³⁰⁾ Siehe VwGH 14.06.1967, 0637/66. Vom VwGH wurden in dieser Entscheidung Gemeindestraßen und öffentliche Interessentenwege nach dem zum Entscheidungszeitpunkt maßgeblichen Stmk LStVG in der Stamfassung (somit vor der aktuellen Gesetzesänderung) angesehen.

³¹⁾ Siehe VfSlg 6196/1970, 6208/1970, 6848/1972 und mwN Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (2016), Art 118 Rz 16.

³²⁾ Siehe Weber in Korinek et al (Hrsg), Kommentar zum B-VG I/3 (2016), Art 118 Rz 16.

³³⁾ ZB VfSlg 5293/1966.

³⁴⁾ Siehe VfSlg 6944/1972, 8343/1978.

³⁵⁾ ZB VfSlg 6685/1970.

³⁶⁾ ZB VfSlg 6208/1970.

³⁷⁾ ZB VwGH 14.06.1967, 0637/66.

³⁸⁾ Siehe § 3 Abs 1 Z 6 K-StrG 2017, LGBI 2017/8, K-StrG 2017.

³⁹⁾ Siehe § 16 Abs 3 Tir StraßenG, LGBI 1989/13 idF LGBI 2017/26, Tir StraßenG.

⁴⁰⁾ Wie zB die Frage der Zusammenrechnung von Verkaufsflächen aber auch die Frage, inwieweit ein Bauwerber darauf vertrauen darf, dass die ihm erteilten Genehmigungen rechtskonform sind.

tenwege – und damit Straßen iSd Stmk LStVG – eingeordnet werden dürfen, hat der VfGH bisher nicht geprüft.

Der Begriff der öffentlichen Straße wird im Stmk LStVG vom Landesgesetzgeber autonom bestimmt.⁴¹⁾ Gem § 2 Abs 1 Stmk LStVG sind öffentliche Straßen „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 benutzt werden.“ Das heißt, öffentliche Straßen sind allgemein all jene Flächen, die unabhängig von ihrer Bezeichnung dem öffentlichen Verkehr von Menschen und Fahrzeugen dienen.⁴²⁾ Umfasst ist sowohl der stehende als auch ruhende (öffentliche) Verkehr.⁴³⁾

Gem § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG (in alter und neuer Fassung) sind öffentliche Interessentenwege immer auch öffentliche Straßen. Als Bestandteil öffentlicher Straßen gelten nach § 2 Abs 2 Stmk LStVG „die neben den unmittelbar dem Verkehr dienenden Flächen, [wie] Fahrbahnen, Gehsteige, Gehwege, Radwege, Radfahrstreifen, Geh- und Radwege, Parkflächen, Abstellflächen, Haltestellenbuchten, Bankette, der Grenzabfertigung dienende Flächen und Anlagen zum Schutze vor Beeinträchtigung durch den Verkehr, insbesondere gegen Lärmeinwirkung, sowie bauliche Anlagen im Zuge einer Straße, wie Tunnels, Brücken, Straßengraben, Böschungen und Anlagen zur Ableitung anfallender Wässer.“ Was alles zur öffentlichen Straße – und somit zum öffentlichen Interessentenweg – erklärt werden bzw gehören kann, ist somit sehr weit gefasst. Gehwege, Abstellflächen, Brücken und Anlagen zur Ableitung anfallender Wässer werden wörtlich – wenn auch nur beispielhaft – angeführt. Grundsätzlich spricht also der Gesetzestext nicht gegen die Verordnung von zu Verkehrszwecken genutzten Verbindungsbauten als öffentliche Interessentenwege. Zur Beurteilung, ob die konkreten Bauten der SCS als öffentliche Interessentenwege geeignet sind (ob zB die Nutzung tatsächlich „unabhängig vom Willen des Grundeigentümers und dritter Personen“, möglich ist), wird man allerdings die Situation vor Ort berücksichtigen müssen.

2. Unüberschaubare Kostenzuteilung?

Über die Novelle wurde nicht nur die Definition öffentlicher Interessentenwege in § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG, sondern auch § 45 Abs 1 Stmk LStVG über die Aufteilung von Herstellungskosten angepasst. Die Kosten der Herstellung und Erhaltung öffentlicher Interessentenwege fallen nicht mehr „den Liegenschaftsbesitzern oder sonstigen Verkehrsinteressenten“, sondern „den Liegenschaftseigentümern oder sonstigen Verkehrsinteressenten“ zur Last.

⁴¹⁾ Siehe Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 2 Rz 1.

⁴²⁾ Siehe Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 2 Rz 2.

⁴³⁾ Siehe VwGH 11.08.1994, 94/06/0070.

Die Kritik in der Literatur, dass diese Aufteilung von Herstellungskosten durch Einbeziehung der Benutzer in § 7 Abs 1 Z 5 LStVG nun nicht mehr überschaubar sei, ist mE unberechtigt. Die in Frage kommenden Verantwortlichen für Herstellung und Erhaltung konnten auch schon zuvor andere Personen als Liegenschaftseigentümer, nämlich „sonstige Verkehrsinteressenten“, sein; „die Zahler“ waren also schon bisher in der genauen Anzahl nicht näher definiert. Auch bisher konnten „sonstige Verkehrsinteressenten“ zur Beitragsleistung herangezogen werden. An der Formulierung von § 45 Abs 1 Stmk LStVG hat sich also in Bezug auf diese Frage nichts Entscheidendes verändert. Wie aus den Erläuterungen⁴⁴⁾ hervorgeht, wurde der alte § 45 Abs 1 Stmk LStVG durch Änderung auf den „Liegenschaftseigentümer“ rechtsdogmatisch richtiggestellt. Der VwGH ist etwa bereits in seinem Erkenntnis vom 25.03.1982, 1158/80, davon ausgegangen, dass mit „Liegenschaftsbesitzer“ ausschließlich der „Liegenschaftseigentümer“ gemeint sein kann.⁴⁵⁾

3. Öffentliches Interesse an Öffentlicherklärung?

Im Fall der SCS wird von der Gemeinde damit argumentiert, die Öffentlicherklärung der Verbindungsbauten eines Privaten zu öffentlichen Interessentenwegen – und damit die Benützung über die Grenzen des Privaten hinaus – liege im öffentlichen Interesse. In der Literatur wird hinterfragt, ob sich künftig jeder Mall-Eigentümer oder Einkaufszentren-Eigentümer solche Eingriffe ins Eigentum gefallen lassen muss.

Die Gemeinde Seiersberg-Pirka hat das öffentliche Interesse an der Ausweisung bislang vor allem über mögliche Gefahren im Katastrophenfall, den Katastrophenschutzplan, das Bedürfnis an Einkaufszentren und die bessere Zugänglichkeit der einzelnen Fachmarktzentren argumentiert. Insbesondere die Gefahrenabwehr (als Abwehr von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit) stellt nach der Rechtsprechung ein anerkanntes öffentliches Interesse dar.⁴⁶⁾ Natürlich ist fraglich, ob im Fall der SCS-Verbindungsbauwerke tatsächlich die Gefahrenabwehr maßgeblich für die Ausweisung als öffentliche Interessentenwege war (und ist); oder eben der für die Liegenschaftseigentümer daraus abgeleitete (baurechtliche) Vorteil. Voraussetzung für die Erklärung zum öffentlichen Interessentenweg ist weiterhin die Dienlichkeit für eine gewisse Personengruppe einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften. Diese Personen müssen ein (objektives) Verkehrsinteresse haben.⁴⁷⁾ Auf das subjektive Interesse des Einzelnen an der Aufschließung durch einen öffentlichen Interessentenweg kommt es nicht an.⁴⁸⁾ Das Betreiben einer an

⁴⁴⁾ Siehe Selbstständiger Antrag vom 28.10.2016, XVII. Gesetzgebungsperiode, EZ/OZ 1211/1.

⁴⁵⁾ Siehe dazu näher Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 45 Rz 8.

⁴⁶⁾ ZB VfSlg 19.922/2014, 19.814/2013, 19.515/2011.

⁴⁷⁾ Siehe Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 7 Rz 20; VwGH 11.10.1990, 89/06/0096.

⁴⁸⁾ Siehe Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 45 Rz 10.

einen öffentlichen Interessentenweg anschließen den Mautstraße begründet beispielsweise ein über das (allgemeine) Verkehrsinteresse des Eigentümers einer anliegenden Liegenschaft hinausgehendes Verkehrsinteresse.⁴⁹⁾

Eine Öffentlicherklärung muss bisher und wird auch künftig daran zu messen sein, ob ein über die privaten Interessen hinausgehendes öffentliches Interesse an der allgemeinen Zugänglichkeit gegeben ist. So natürlich auch bei sonstigen Einkaufszentren, Malls oder Supermarktplätzen. Kann ein solches öffentliches Interesse – wie bei der SCS zumindest behauptet wird – begründet und sollen nicht primär (wie im Fall Mooskirchen)⁵⁰⁾ Nachbarrechte ausgehebelt werden, wird eine Öffentlicherklärung möglich sein. Aber nicht ohne Vorliegen dieser Voraussetzungen.

Die SCS ist ein Sonderfall. Einerseits wird – zB über das Argument der Gefahrenabwehr – ein öffentliches Interesse proklamiert. Unabhängig davon waren und sind die von der Öffentlicherklärung Betroffenen aber auch mit der Ausweisung als öffentlicher Interessentenweg einverstanden und haben auch die Voraussetzungen für diese Öffentlicherklärung geschaffen. Die Frage, ob sich künftig jeder Eigentümer einer Mall in einem Einkaufszentrum, eines Supermarktplatzes, einer Bahnhofshalle oder eines Stiegenhauses in einem Hochhaus solche Eingriffe gefallen lassen muss, bleibt also eher theoretisch. Wenn es nämlich keine ausreichenden öffentlichen Interessen gibt (und sich aus der Ausweisung auch sonst keine Vorteile ergeben), wird eine Öffentlicherklärung entweder nicht erfolgen oder von den Betroffenen bekämpft werden.

4. Privatisierung von Gemeindestraßen als Folgewirkung?

Umgekehrt wird hinterfragt, ob (als Gegenstück zu *Punkt III.3.*) die neue Definition öffentlicher Interessentenwege (durch das Hinzufügen von „Benützern“) dazu führen kann, dass viele Gemeinden bisherige Gemeindestraßen zu öffentlichen Interessentenwegen erklären und damit Erhaltungskosten auf Private abschieben.

Gemeindestraßen dienen nach der Definition des § 7 Abs 1 Z 4 Stmk LStVG vorwiegend dem inner-

örtlichen Verkehr bzw der Verbindung zwischen Nachbargemeinden; oder es handelt sich um Begleitstraßen bzw sonstige öffentliche Verkehrsanlagen ohne Zuweisung zu einer anderen Straßengattung.⁵¹⁾ Die „neuen“ öffentlichen Interessentenwege unterscheiden sich gesetzlich nicht mehr so eindeutig von Gemeindestraßen wie bisher. Wird der neue Wortlaut von den Gemeinden weit ausgelegt, könnten künftig die bisher als Gemeindestraßen eingeordneten Verkehrsflächen leichter zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt werden. Um diese Entwicklung zu verhindern, verbietet es der Tiroler Gesetzgeber beispielsweise, Landes- und Gemeindestraßen zu öffentlichen Interessentenstraßen zu erklären.⁵²⁾ Ähnliche Bestimmungen – also ein Verbot der „Rückwidmung“ von (höher eingestuft) Gemeindestraßen zu (niedriger eingestuft) öffentlichen Interessentenwegen – wären auch für die Steiermark ratsam. Das mag zu einem Problem werden, wenn eine Gemeinde tatsächlich eine Gemeindestraße in einen öffentlichen Interessentenweg umwandelt. Für das konkrete Thema SCS hat das aber keine Auswirkung, weil diese Frage im Rahmen eines von der Volksanwaltschaft eingeleiteten weiteren Prüfungsverfahrens nicht relevant ist.

IV. Ergebnis

Der Steiermärkische Landtag hat innerhalb der vom VfGH am 02.07.2016, V 33/2016 ua, festgelegten Sanierungsfrist die Definition öffentlicher Interessentenwege in § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG geändert. Die nunmehrige Definition orientiert sich an Regelungen anderer Bundesländer.

Die Argumente für eine Verfassungswidrigkeit der geänderten Bestimmung sind nicht überzeugend. Die Verordnung der Verbindungsstraßen und Verbindungsbauten zwischen den Fachmarktzentren der SCS zu öffentlichen Interessentenwegen scheint nunmehr der Intention des Gesetzgebers zu entsprechen. Zu prüfen wird allerdings sein, ob die gesetzlichen Anforderungen an öffentliche Straßen wie zB die Nutzung *unabhängig vom Willen des Grundeigentümers und dritter Personen* im konkreten Fall erfüllt sind. Ist das nun das Ende einer unendlichen Geschichte? Ich meine „eher ja“.

⁴⁹⁾ Siehe Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 45 Rz 13; VfGH 25.03.1982, 1158/80.

⁵⁰⁾ Siehe dazu näher in *Punkt II.a.*

⁵¹⁾ Siehe Dworak/Eisenberger, Kommentar zum Stmk LStVG (2010), § 7 Rz 15 ff.

⁵²⁾ Siehe § 16 Abs 4 Tir StraßenG.