

ZVR

[Zeitschrift für Verkehrsrecht]

- Beiträge**
- 312** **Neue Hemmung der Verjährung bei Verkehrsunfällen**
Martin Spitzer
- 320** **ZVR-Serie: Die „Führerschein-Familie“**
Teil I: Bereich Straße – Der Führerschein
Armin Kaltenegger
- Rechtsprechung**
- 329** Kauf eines Gebrauchtwagens, der als Fahrschulauto im Einsatz war – zur Aufklärungspflicht des Verkäufers
- 332** Befahren einer Sperrfläche kann zu einem Verlust des Vorrangs führen
- 334** Hemmung der Verjährung bei Verkehrsunfällen
- 337** Verkehrszuverlässigkeit trotz zahlreicher gerichtlicher Verurteilungen und verwaltungsstrafrechtlicher Vormerkungen
- KfV**
- 340** **Ist die Kundmachung durch Straßenverkehrszeichen (noch) zeitgemäß?**
Martin Vergeiner

Oktober 2005

10

MANZ 

Redaktion
Robert Dittrich
Karl-Heinz Danzl
Georg Kathrein
Wilfried Seidl

ISSN 0044-3662



Ist die Kundmachung durch Straßenverkehrszeichen (noch) zeitgemäß?

Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Projekt GONZALES¹⁾ im Licht von Recht, Verkehrstelematik und E-Government

ZVR 2005/101

Art 89 und
139 B-VG,
§§ 44 und 48 ff
StVO

Verordnung;
Kundmachung;
Verkehrszeichen;
Schilderwald;
Verkehrstelematik;
E-Government

Kaum ein anderes Verwaltungsrechtsgebiet betrifft einen derart großen Adressatenkreis wie das Straßenverkehrsrecht. Dabei ist zu beobachten, dass die äußerst komplexe Materie der Verlautbarung von straßenpolizeilichen Verordnungen zu einer Vielzahl an nicht gehörigen bzw gesetzwidrigen Kundmachungen führt. Gerade im Hinblick auf die modernen Anforderungen von Recht, Verkehrstelematik und E-Government an eine Kundmachung erscheint ein Überdenken der rechtlichen Rahmenbedingungen angebracht.

Von Martin Vergeiner

Inhaltsübersicht:

- A. Ausgangsbetrachtung
 1. Straßenverkehrszeichen als besondere Kundmachungsart
 2. Komplexität der Kundmachungsvorschriften
 3. Mangelhafter Rechtsschutz
- B. Lösungsansätze
 1. Ablehnung der Gleichsetzungsthese
 2. Vereinfachung der Kundmachungsbestimmungen
 - a) Eindeutige Straßenkategorisierung
 - b) Klare Geschwindigkeitszuordnungen
 - c) Positive Beschilderung
 3. Standardisierung und Digitalisierung der Verordnungserstellung
- C. Ausblick

A. Ausgangsbetrachtung

1. Straßenverkehrszeichen als besondere Kundmachungsart

Verordnungen bedürfen der Kundmachung, um Bestandteil der Rechtsordnung werden zu können. Dass diese nicht nur durch Publikation des Wortlauts der Verordnung, sondern auch durch Zeichen – wie insb Straßenverkehrszeichen – erfolgen darf, wurde bereits vor längerer Zeit festgestellt.²⁾ Die praktischen Vorteile dieser Kundmachungsart liegen auf der Hand: So kann der Inhalt der Verordnung dem Verkehrsteilnehmer genau dort zur Kenntnis gebracht werden, wo die verordnete Beschränkung gelten soll. Diese Publikationsweise stellt somit eine effektive Kenntnismöglichkeit sicher und der Verkehrsteilnehmer kann sein Verhalten an rasch wechselnde Anordnungen anpassen.³⁾ Es fragt sich jedoch, ob alternative Kundmachungsarten und -medien diese Anforderungen nicht sogar in einem höheren Maße gewährleisten können.

2. Komplexität der Kundmachungsvorschriften

Das Kundmachungsorgan sieht sich bei Ausübung seiner hoheitlichen Tätigkeit – der Aufstellung des konkreten Straßenverkehrszeichens auf Grund eines behördlichen Verwaltungsbeschlusses – mit einer Vielzahl an einfachgesetzlichen Kundmachungsbestimmungen konfrontiert. So bestimmen sowohl Normen der StVO 1960 als auch der darauf basierenden StVZVO 1998, wie die Publikation der straßenpolizeilichen Verordnung zu erfolgen hat, was in der Praxis des Öfteren zu einer Verletzung eben dieser Kundmachungsregeln führt. Je nach Schwere der Nicht-Beachtung stellt sich nun die Frage, ob die Verordnung nichtig⁴⁾ (und damit nicht geltend) oder lediglich vernichtbar (und damit anfechtbar) ist. So problematisch dies bereits für die rechtliche Beurteilung ist, umso schwieriger stellt sich die Situation für bestimmte verkehrstelematische Applikationen⁵⁾ dar: Für diese ist entscheidend, dass für jeden Verkehrsteilnehmer an jeder Stelle im Straßennetz und zu jeder Zeit klar ist, welches Verhalten (zB hinsichtlich der Geschwindigkeitswahl) erlaubt bzw verboten ist.

3. Mangelhafter Rechtsschutz

Bereits früher wurde kritisiert, dass Straßenverkehrszeichen keinerlei Rückschluss auf die verordnungserlas-

1) GONZALES ist ein Forschungsprojekt, welches im Rahmen des Forschungsförderungsprogramms I2-Intelligente Infrastruktur des BMVIT unter der Leitung des KfV 2004/05 durchgeführt wurde.

2) VfSlg 4.492, ZVR 1964/51.

3) *Aichlreiter*, Österreichisches Ordnungsrecht I 771.

4) Der Begriff der Nichtigkeit wird hier in einem relativen Verständnis verwendet: Die Feststellung des nichtigen Straßenverkehrszeichens sollte daher als eine auf den Staatsakttypus „Verordnung“ eingeschränkte Prüfung verstanden werden (Intentionalität; vgl *Winkler*, Der Bescheid [1956] 29; *Hattenberger*, Zur Grenzziehung zwischen Verordnung und Nicht-Verordnung, ZfV 2001, 550).

5) ZB ISA (Intelligent Speed Adaptation): Freiwilliges Fahrerassistenzsystem, das dem Lenker das jeweils gültige Geschwindigkeitslimit auf einem Display im Fahrzeug anzeigt. Im Falle einer Übertretung wird der Lenker durch ein Ton- oder Lichtsignal oder durch einen erhöhten Widerstand des Gaspedals aufmerksam gemacht.

sende Behörde bzw Person zulassen.⁶⁾ Es ist daher fraglich, wie ein Straßenverkehrszeichen, das ohne behördlichen Willen von einer Privatperson aufgestellt wurde, rechtlich zu bewerten ist. Je nachdem, ob man der Gravität oder der Evidenz des Fehlers Vorrang einräumt,⁷⁾ kann man zum Ergebnis kommen, dass dieses Straßenverkehrszeichen ungültig (nicht geltend) oder doch iS eines geschützten Vertrauens des Verkehrsteilnehmer Teil der Rechtsordnung geworden ist. Der Verkehrsteilnehmer hat weder im Vorhinein noch in einem gegen ihn angestregten Verwaltungsstrafverfahren die Möglichkeit, in den Willen der Behörde ausdrückenden Verordnungsbeschluss Einblick zu nehmen. Seine Einsichtsrechte sind auf einen Aktenvermerk beschränkt, der jedoch lediglich die tatsächliche Aufstellung des Schildes beurkundet, jedoch nichts über die Existenz und Qualität des der Verordnung zu Grunde liegenden Verordnungsbeschlusses aussagt.⁸⁾

B. Lösungsansätze

1. Ablehnung der Gleichsetzungsthese

Ein erster Schritt in Richtung mehr Rechtssicherheit im Straßenverkehr könnte die konsequente Ablehnung der weit verbreiteten Gleichsetzungsthese von „gehöriger Kundmachung“ und „gesetzwidriger Kundmachung“ sein.⁹⁾ So legt bereits die Verwendung von unterschiedlichen Begriffen im B-VG die Vermutung nahe, dass der Verfassungsgesetzgeber damit auch Unterschiedliches ausdrücken wollte.¹⁰⁾ Aber auch der Gedanke der Rechtssicherheit verbietet mE eine Gleichsetzung der beiden Begriffe:¹¹⁾ So hieße die Anwendung der Gleichsetzungsthese bei straßenpolizeilichen Verordnungen, dass nicht gehörig bzw gesetzwidrig kundgemachte Verordnungen vom Gericht nicht anwendbar und in weiterer Folge auch nicht beim VfGH anfechtbar wären. Ein anderes Gericht könnte bei Anwendung derselben Verordnung in einem neuen Verfahren jedoch zu einem gegenteiligen Ergebnis kommen. Gerade im Straßenverkehr ist aber mE eine Aufhebung einer Verordnung durch den VfGH wegen Gesetzwidrigkeit (und damit einer generellen Entscheidung) einer Einzelfallentscheidung durch die Gerichte vorzuziehen.

2. Vereinfachung der Kundmachungsbestimmungen

Die unter Pkt 1 angesprochene Hebung der Rechtssicherheit könnte bzw müsste jedoch auch durch Adaptierungen im bestehenden Kundmachungssystem unterstützt und gefördert werden. So kann es nicht ausreichen, ein Modell zu praktizieren, das lediglich den rechtlichen Voraussetzungen genügt. Vielmehr muss ein Modell existieren, das vom System her einfach und logisch aufgebaut und dadurch leicht verständlich und vermittelbar ist. Nur so kann eine entsprechende Akzeptanz beim Verkehrsteilnehmer erreicht und dadurch präventiv iS einer Normeinhaltung vorgegangen werden. Im Projekt **GONZALES** wurde deshalb ein neues, existierende wahrnehmungs- und kognitionspsychologische Aspekte berücksichtigendes Kundmachungssystem ausgearbeitet.¹²⁾ Dieses baut auf dem bestehenden System der StVO auf und verlangt trotz erheblicher Verbesserungen der Verkehrssicherheit in der Praxis keine großen Änderungen der StVO. Es folgt folgende Prinzipien:

a) Eindeutige Straßenkategorisierung

Ausgangsbasis dieses neuen Modells ist eine klare Klassifizierung aller Straßen gem § 1 StVO (Abb 1). Demnach liegen alle Straßen iS der StVO entweder im Ortsgebiet oder im neu zu schaffenden Begriff des Freilandgebiets, wobei sich diese Begriffe gegenseitig ausschließen. Freilandgebiete bestehen aus Autobahn,

6) *Binder*, Kundmachung von Verordnungen durch Verkehrszeichen, ZVR 1974, 37.

7) Vgl dazu *Morscher*, Absolute Nichtigkeit von Staatsakten, in FS Winkler 653; *Novak*, Die Fehlerhaftigkeit von Gesetzen und Verordnungen (1967) 75; *Aichreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht I 180.

8) *Pürstl/Somereder*, StVO¹¹ § 44 Anm 4 sehen darin einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip.

9) Nach der Gleichsetzungsthese besteht zwischen der nicht gehörigen Kundmachung gem Art 89 B-VG und der gesetzwidrigen Kundmachung gem Art 139 B-VG kein rechtlicher Unterschied.

10) Unterstützt wird dies dadurch, dass der Verfassungsgesetzgeber in BGBl 1975/302 beide Begriffe abgeändert hat, jedoch keine Vereinheitlichung vorgenommen hat.

11) IdS auch *Rill* in *Rill/Schäffer*, Bundesverfassungsrecht, Art 18 Abs 1 und 2 B-VG, Rz 94.

12) Auf Grund der beschränkten Zeitressourcen wurde auf die Thematik „Geschwindigkeit“ fokussiert. Das Grundkonzept soll aber analog auch auf andere Verkehrsbeschränkungen anwendbar sein.

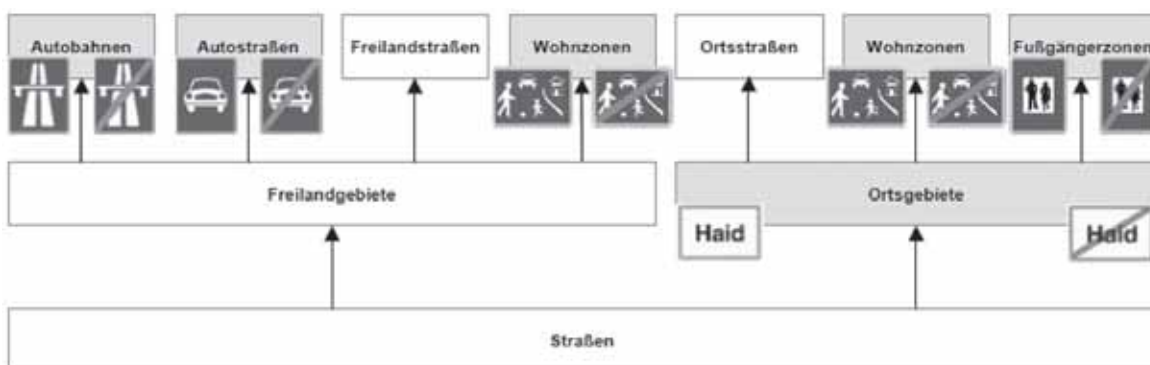


Abb 1: Straßenkategorisierung

Autostraße, Wohnzone¹³⁾ oder (gewöhnlicher) Freilandstraße, Ortsgebiete aus Wohnzonen, Fußgängerzonen oder (gewöhnlichen) Ortsstraßen.¹⁴⁾ Eine Überschneidung dieser Gebietszonen ist nicht zulässig. Um Missinterpretationen vorzubeugen, sollten alle bestehenden oder neu zu schaffenden Begriffe eindeutig in der StVO definiert werden. Der Verständlichkeit halber sei angemerkt, dass alle grau untermalten Bereiche einer Verordnung bedürfen, während die weißen Auffangtatbestände darstellen.

b) Klare Geschwindigkeitszuordnungen

Jedem Bereich des neuen Kundmachungsmodells ist eine klare, gesetzlich normierte Höchstgeschwindigkeit zugeordnet (Abb 2). Während dies für Autobahn, Autostraße, Freilandstraße und Ortsstraße keine Neuerung bedeutet, würde für Fußgänger- und Wohnzonen – entsprechend der bestehenden Rsp¹⁵⁾ – eine gesetzliche Höchstgeschwindigkeit von 5 km/h festgeschrieben. Va aber interessiert in diesem Zusammenhang, dass alle örtlichen Bereiche eine fixe Geschwindigkeit zugeordnet bekämen, wobei nur **innerhalb** der grau unterlegten Bereiche – nicht aber über deren Grenzen hinausgehend¹⁶⁾ – durch Verordnung spezielle Beschränkungen (zB eine Geschwindigkeitszone gem § 43 Abs 1 lit b Z 1 StVO) erlassen werden können.

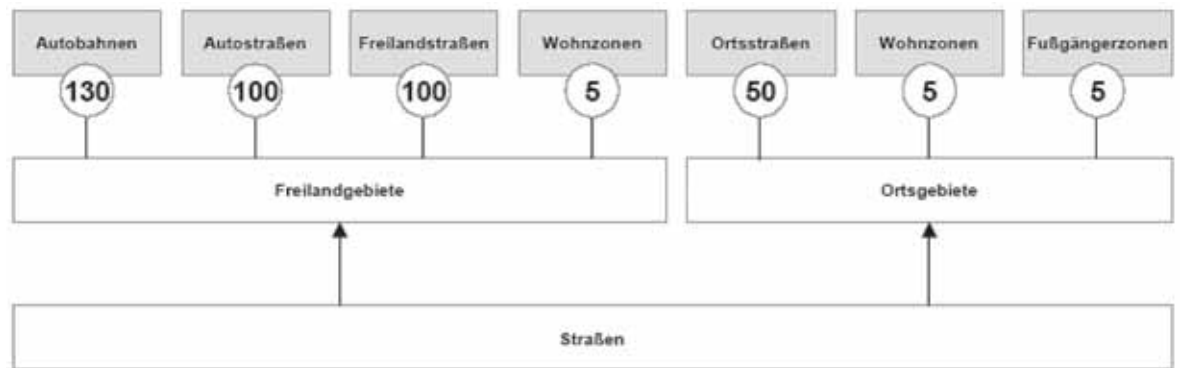


Abb 2: Gesetzlich normierte Höchstgeschwindigkeiten aller Straßenkategorien

c) Positive Beschilderung

Wie bereits bei streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen üblich, sollte dem Verkehrsteilnehmer nicht angezeigt werden, was ab diesem Ort nicht mehr gilt, sondern vielmehr, welche (neue) Beschränkung er ab sofort zu beachten hat (**Anfang-Schild statt Ende-Schild**). Um dabei komplizierte rechtliche Diskussionen zu vermeiden, müsste neben der Anwendung formeller Derogationen gesetzlich klargestellt werden, dass alle **innerhalb** einer konkreten Straßenkategorie (Autobahn, Autostraße, Freilandstraße, Ortsstraße, Wohnzone oder Fußgängerzone) verordneten Geschwindigkeitsbeschränkungen als (rechtlich) gleichwertig anzusehen sind und ein jeweiliges Anfangs-Schild das bis dato geltende Geschwindigkeitslimit automatisch aufhebt. Geht also innerhalb einer Straßenkategorie (zB Ortsgebiet) eine verordnete Streckengeschwindigkeit (zB 30 km/h) in eine verordnete Zonenbeschrän-

kung (zB 70 km/h) über, so ist dies durch positive Beschilderung kundzumachen. Endet die verordnete Zonengeschwindigkeit innerhalb einer der genannten Straßenkategorien und geht wieder in das Ortsgebiet

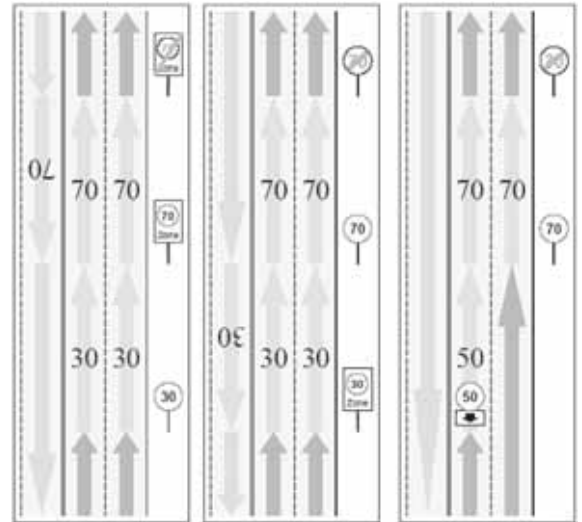


Abb 3: Positive Beschilderung im Übergangsbereich von strecken-, zonen- und fahrstreifenbezogenen Geschwindigkeitsnormen

über, so ist ein Ende-Schild aufzustellen (Abb 3, erstes Bsp von links). Sofern der politische Wille besteht, wären nach diesem System auch fahrstreifenbezogene Geschwindigkeiten problemlos integrierbar (Abb 3, erstes Bsp von links).

13) Da die derzeitige „Wohnstraße“ – analog zur Fußgängerzone – auch ein Gebiet umfassen kann, wird aus systematischen Gründen von „Wohnzone“ gesprochen.

14) Als solche wird jede Straße innerhalb des Ortsgebiet bezeichnet, die nicht Wohn- oder Fußgängerzone darstellt.

15) UVS Wien 3. 7. 1995, 03/08/1562/94; 18. 6. 1997, 03/P/15/2275/97 (mit Erläut).

16) Eine Verordnung über die Grenzen von Ortsgebiet, Freilandstraße, Autobahnen, Fußgängerzone und Wohnstraße ist nicht zulässig. Überdies würden verordnete Geschwindigkeitsbeschränkungen *ex lege* mit Ende eines Bereichs (Ortsgebiet, Freilandstraße, Autobahn, Fußgängerzone und Wohnstraße) enden und die gesetzlich vorgeschriebene Geschwindigkeitsbeschränkung gelten.

3. Standardisierung und Digitalisierung der Verordnungserstellung

Um die Vielzahl an straßenpolizeilichen Verordnungen, die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Behörden erlassen werden, zu erfassen und Synergien zu nutzen, böte sich eine Vernetzung aller straßenpolizeilichen Verordnungen an. So könnte von jeder Verordnung – neben der Ordnungsdatei im Word- und/oder PDF-Format – auch eine elektronisch signierte XML-Datei erstellt werden, welche in ein zu erstellendes **Verordnungsregister** eingepflegt und zum Abruf für alle Behörden bereitgestellt werden könnte. Um die generierten Daten auch für andere Zwecke – wie zB statistische Auswertungen oder Verkehrstelematikapplikationen – nutzbar zu machen, müsste – durch Referenzierung mit einem Straßengraph – der Bezug der Verkehrszeichennorm zum tatsächlichen Ort des Verkehrszeichens hergestellt werden. Alle Daten könnten in ein zu erstellendes **Verkehrszeichenregister** einfließen, in welchem sowohl die amtlichen als auch die individuellen Eintragungen¹⁷⁾ zu jeder Verkehrsbeschränkung gespeichert werden (Abb 4).



Abb 4: Informationsfluss zwischen Verordnungsregister und Verkehrszeichenregister

Durch diese E-Government-Lösung könnte allen am Verordnungsprozess beteiligten Stellen – von der Behörde bis zum Strassenerhalter – eine aktuelle und inhaltlich umfassende Darstellung der im jeweiligen Zu-

ständigkeitsbereich existierenden Straßenverkehrszeichen gegeben werden, wodurch diese Stellen sowohl ihrer allgemeinen Verkehrssicherungspflicht als auch der in § 96 Abs 2 StVO normierten Signalschau besser entsprechen könnten und ein innerbehördlicher Informationsaustausch ermöglicht würde (**Verhältnis Behörde-Behörde**). Darüber hinaus könnte auch dem Verkehrsteilnehmer Einblick in gewisse Grunddaten der Verordnung gewährleistet und so Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtsschutz optimiert werden (**Verhältnis Behörde-Bürger**). Ähnlich dem seit 2004 bestehenden Rechtsinformationssystem (RIS) könnte dann die Kundmachung im Verordnungs- bzw Verkehrszeichenregister konstitutiven Charakter bekommen. Die Aufstellung des entsprechenden Straßenverkehrszeichens wäre dann als reine (sanktionslose) Ordnungsvorschrift zu qualifizieren.¹⁸⁾

C. Ausblick

Die Kundmachung von Verordnungen durch Straßenverkehrszeichen stellt eine an sich effektive Publikationsart dar. Dennoch existieren heutzutage Möglichkeiten, diese Art der Verlautbarung mit relativ geringem Änderungsaufwand noch effizienter zu gestalten. Auf Grund der im Projekt GONZALES gefundenen Vorschläge, speziell des vereinfachten Kundmachungssystems sowie der Möglichkeit der Einsichtnahme des Verkehrsteilnehmers in die zu Grunde liegenden Rechtsakte, könnte die Verständlichkeit und Akzeptanz bestehender Verkehrsbeschränkungen insgesamt gesteigert und auf Grund der zu veranschlagenden erhöhten Befolgungsintensität auch die Verkehrssicherheit insgesamt erhöht werden. Da GONZALES hierzu allerdings nur einen ersten Grundstein darstellen kann, bleibt zu hoffen, dass dieser Prozess unter aktiver Mitwirkung aller Beteiligten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft konsequent weitergeführt wird.

17) Amtlich wären jene Eigenschaften einzutragen, die auf Grund der StVO, der StVZO 1998 und anwendbaren RVS festgelegt sind, individuell einzutragen wären zB Hersteller, Typenbezeichnung, Folienklasse, tatsächliches Aufstellungsdatum (vgl dazu näher BMVIT, GONZALES, 113 ff).

18) Zur Unterscheidung zwischen Kundmachungs- und Ordnungsvorschriften vgl *Aichleitner*, Österreichisches Verordnungsrecht I 858.

→ In Kürze

Straßenverkehrszeichen stellen eine von der Norm abweichende Kundmachungsart dar. Der Autor untersucht, ob – ausgehend von den modernen Anforderungen an eine straßenpolizeiliche Verlautbarung – alternative Kundmachungsarten und -medien angedacht werden sollten.

→ Zum Thema

Über den Autor:

Dr. *Martin Vergeiner* ist Leiter des Teams Verkehrsverhalten im Kuratorium für Verkehrssicherheit und Leiter des Forschungsprojektes GONZALES. Kontaktadresse: Kuratorium für Verkehrssicherheit, Ölzeltgasse 3, A-1031 Wien.

Tel: (01) 71770-202, Fax: (01) 71770-8,

E-Mail: martin.vergeiner@kf.v.at, Internet: www.kf.v.at

Vom selben Autor erschienen:

Sommerreifen im Winter – grobe Fahrlässigkeit? Leistungsfreiheit der Kfz-Kaskoversicherung auf Grund nicht angepasster

Reifenwahl und die Frage nach Einführung einer Winterreifenpflicht, ZVR 2004, 407; Die Teilnahme am Straßenverkehr unter Drogeneinfluss. Eine rechtsvergleichende Analyse des österreichischen und deutschen öffentlichen Rechts, ZVS 2004, 126 (gemeinsam mit *Riccabona-Zecha* und *Mesecke*); Neuerungen durch die Nachschulungsverordnung (FSG-NV), ZVR 2003, 102 und 137; Der Sicherheitsabstand beim Hintereinanderfahren, ZVR 2002, 355 (gemeinsam mit *Hnatek-Petrak*); Trendsportgeräte im Straßenverkehr. Rollschuhe, Micro-Scooter, Skateboards, Roll-Skier, Elektrofahrräder udgl – Rechtliche Einordnung und ihre Rechtsfolgen, ZVR 2001, 103 (gemeinsam mit *Kaltenegger*); Der Vertrauensgrundsatz der StVO – Schutz oder Tücke für Kinder? ZVR 2000, 32 (gemeinsam mit *Kaltenegger*).

Literatur:

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, GONZALES. E-Government und Verkehrstelematik: Die Verordnung und Kundmachung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf dem Prüfstand (2005); *Vergeiner*, Die Kundmachung von Verordnungen nach der StVO durch Straßenverkehrszeichen (Dissertation, 2005).

