

Per E-Mail

abt13-bau-raumordnung@stmk.gv.at

An das
Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Abteilung 13 – Umwelt und Raumordnung
Stempfergasse 7
8010 Graz

Mag. Markus Kajaba
Partner
T: +43 1 537 70 – 322
E: Markus.Kajaba@fwp.at

GZ: ABT13-10.30-S1/2016-59

Wien, 28. Dezember 2016
16/AGÖW/0102 - 31K-19F/19F - 2706871

Einwendende Partei **Aktionsgemeinschaft Österreichische
Wirtschaft e.V.**
Hubert-Hoffmann-Ring 40
8044Graz-Mariatrost

vertreten durch Fellner Wratzfeld & Partner
Rechtsanwälte GmbH
Schottenring 12, 1010 Wien
RA Code P 130572, Vollmacht erteilt

1-fach
1 Beilage

**Einwendungen gegen den Entwurf der Einzelstandortverordnung
für die Gemeinde Seiersberg-Pirka**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Vorgeschichte des laufenden Begutachtungsverfahrens.....	3
3. Entstehungsgeschichte des Antrags auf Erlassung der aufgelegten Einzelstandortverordnung	4
3.1. Gemeinderatssitzung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 8.3.2016.....	4
3.2. Gemeinderatssitzung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 17.5.2016	4
3.3. Antrag vom 20.5.2016.....	5
3.4. Motiv der Standortgemeinde.....	5
3.5. Erkenntnis des VfGH vom 2.7.2016	6
4. Verfassungsrechtliche Bedenken	6
4.1. Motiv der Landesregierung	6
4.2. Näheres zum Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot	8
5. Einfachgesetzliche Bedenken	11
5.1. Unrichtige Erläuterungen	11
5.2. Verfahren nach § 31 Abs 8 Stmk ROG	13
5.2.1. Allgemeines.....	13
5.2.2. UVP-Pflicht, fehlende Umweltprüfung.....	14
5.2.3. Verstoß gegen § 31 Abs 8 Z 1 und Z 2 Stmk ROG	15
5.2.4. Verstoß gegen § 31 Abs 8 Z 3-Z 6 Stmk ROG	16
5.3. Flächenabweichungen im Antrag	16
5.4. Eklatante Vergrößerung der Verkaufsfläche	18
5.5. Weitere Verstöße	20
5.6. Bedenken gegen die Handelsstrukturgutachten.....	23
6. Conclusio	23

1. Einleitung

Die nachfolgende Stellungnahme richtet sich gegen den bis 28.12.2016 aufgelegten Entwurf einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, mit der für die Gemeinde Seiersberg-Pirka die Fläche der Shopping City Seiersberg („SCS“) nachträglich als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird.

2. Vorgeschichte des laufenden Begutachtungsverfahrens

In den Jahren 2002 und 2003 wurde in der Gemeinde Seiersberg (heute Seiersberg-Pirka) auf vier Bauplätzen die SCS mit zunächst rund 55.200 m² Verkaufsfläche errichtet. Eine Verbindung der vier Bauteile war von vorneherein beabsichtigt, wäre baurechtlich aber wegen der Baugrenzlinien, Abstandsbestimmungen und der vorgeschriebenen offenen Bebauungsweise nicht genehmigungsfähig gewesen und ist es bis heute nicht. Das war den Beteiligten bewusst. Auch raumordnungsrechtlich sind die Begrenzungen der damals gültigen Einkaufszentrenverordnung („EKZVO“) einer rechtlich zulässigen Verbindung entgegengestanden, da die Verkaufsflächen in den einzelnen Bauteilen nach den damals gültigen Bestimmungen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes („Stmk ROG“) zusammenzurechnen gewesen wären.

Daher wurde eine rechtlich nicht haltbare Umgehungs konstruktion gewählt, nämlich die Verordnung sogenannter „öffentlicher Interessentenwege“ nach dem Steiermärkischen Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1967 („Stmk LStVG“).

Tatsächlich wurden alle Bauteile verbunden errichtet, es gab und gibt in der SCS im Bereich der Verbindungsbauten bis heute keine Straßen („Interessentenwege“), es wurde vielmehr von Anfang an ein einheitliches Einkaufszentrum geplant und errichtet.

Im Juli 2006 wurde ein weiterer Bauteil genehmigt, die bereits bestehenden Verordnungen nach dem Stmk LStVG wurden 2007 angepasst und erweitert, um auch eine Verbindung des jüngsten fünften Bauteils zu ermöglichen. Wie alle anderen wurde auch dieser Verbindungsbau ohne Baugenehmigung errichtet.

Die Konstruktion wurde vom Rechnungshof bereits im Jahr 2007 als unzulässig kritisiert, allerdings ohne Konsequenzen, das Land Steiermark schritt als Aufsichtsbehörde gegen die rechtswidrigen Verordnungen nicht ein. Die Aufsichtsbehörde blieb auch untätig, als die Standortgemeinde in Abstimmung mit den Betreibern der SCS die bekämpften Verordnungen im Frühjahr 2016 aufhob, um sie

in derselben Gemeinderatssitzung mehr oder weniger inhaltsgleich neu zu erlassen. Das einzige Motiv dafür bestand darin, anhängigen VfGH-Beschwerden den Boden zu entziehen und Zeit für den Versuch zu gewinnen, eine Einzelstandortverordnung durchzusetzen.

Nicht gerechnet hatte man mit dem Einschreiten der Volksanwaltschaft, die auch die Nachfolgeverordnung nach wenigen Tagen anfocht. Jetzt war zu befürchten, dass der VfGH rasch über die neuerliche Beschwerde der Volksanwaltschaft entscheidet, unter Umständen schon in der bevorstehenden Sommer-Session des VfGH. Ohne Ersatzvorkehrungen drohte, dass das damals bestehende „rechtliche Feigenblatt“ kurzfristig wegfällt.

3. Entstehungsgeschichte des Antrags auf Erlassung der aufgelegten Einzelstandortverordnung

3.1. Gemeinderatssitzung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 8.3.2016

Angesichts dieser Ausgangssituation wurde in der Gemeinderatssitzung vom 8.3.2016 unter Tagesordnungspunkt 9.) über einen Antrag auf Erlassung einer Standortverordnung gemäß § 31 Abs 8 Stmk ROG beraten.

Vom „geistigen Vater“ der SCS, RA Dr. Reinhard Hohenberg, wurde im Gemeinderat dazu ausgeführt, dass durch die Einzelstandortverordnung die Flächen der SCS abgesichert und sie quasi als „Käseglocke“ über den Bestand der SCS gelegt werden soll.

Für eine Antragstellung bei der Landesregierung benötigte man angesichts noch vorzulegender Gutachten aber noch Zeit.

3.2. Gemeinderatssitzung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 17.5.2016

Nach Vorliegen der Unterlagen wurde ein Dringlichkeitsantrag auf Erweiterung der Tagesordnung um die Tagesordnungspunkte 3.) und 4.) gestellt, weil der VfGH beabsichtigte, in seiner nächsten Session ab dem 9.6.2016 die auf die Aufhebung der Verordnungen diverser öffentlicher Interessentenwege gerichteten Anträge zu behandeln. Zur Begründung heißt es wörtlich:

„Um hier aus Sicht der Gemeinde keine Unterbrechung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Shopping City Seiersberg zuzulassen, besteht eine Dringlichkeit auf Beschluss des Antrages auf Erlassung

der Einzelstandortverordnung im Wortlaut sowie eine Dringlichkeit auf Erlassung der Verordnung – öffentliche Interessentenwege."

Hätte man aus Sicht der Gemeinde an den in den Beschwerdeverfahren vor dem VfGH nach außen hin vertretenen Rechtsstandpunkt, dass die Konstruktion völlig unbedenklich ist tatsächlich geglaubt, hätte man keinerlei Anlass gehabt, noch vor der Entscheidung des VfGH, noch dazu dringlich, tätig werden zu müssen.

3.3. Antrag vom 20.5.2016

Im Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 20.5.2016 auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung wird darauf Bezug genommen, dass die beantragte Einzelstandortverordnung zur Absicherung der auf den genannten Grundstücken bestehenden Objekte der SCS dient.

Weiters heißt es, dass man aufgrund der Änderung der Definition der Verkaufsflächen in § 2 Abs 1 Z 36 Stmk ROG „gezwungen“ sei, eine höhere Verkaufsfläche zu beantragen, da nach der neuen Definition die Mall und die öffentlichen Interessentenwege zur Verkaufsfläche zu rechnen sind. Es wird darauf hingewiesen, dass grundsätzlich keine bauliche Vergrößerung der Einkaufszentren der SCS und insgesamt nur eine geringfügige Erhöhung der Verkaufsflächen ermöglicht werden soll. Vorrangig soll der Bestand auf Basis der geänderten Definition der Verkaufsflächen abgesichert werden. Daher seien vorsorglich neben der Fläche der Mall auch jene der bestehenden „Straßen- und Brückenbauwerke“ in die beantragte Verkaufsfläche hineingerechnet worden.

Der Antrag lautet auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung mit Festlegung der Flächenwidmungskategorie Einkaufszentrum 1, wobei unter Zugrundelegung der Verkaufsflächendefinition des § 2 Abs 1 Z 36 Stmk ROG eine maximale Verkaufsfläche von 78.800 m² und davon eine maximale Verkaufsfläche von 7.500 m² für Lebensmittel festgelegt werden soll.

3.4. Motiv der Standortgemeinde

Aus all dem folgt: Die von der Gemeinde Seiersberg-Pirka beantragte Einzelstandortverordnung hat angesichts der erwarteten und letztlich eingetretenen Entwicklung (siehe Punkt 3.5.) nur einen einzigen Zweck, nämlich die nachträgliche rechtliche Sanierung der zwischen den einzelnen Bauteilen der SCS ohne Baubewilligung errichteten Verbindungsbauten.

3.5. Erkenntnis des VfGH vom 2.7.2016

Mit dem Erkenntnis des VfGH vom 2.7.2016 zu V 157-160/2015 und V 33-35/2016 werden mit Ablauf des 15.1.2017 die von der Volksanwaltschaft bekämpften Verordnungen der Gemeinde Seiersberg-Pirka, die als Rechtfertigung für die Zulässigkeit der Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Bauteilen der SCS dienen, wegen Gesetzwidrigkeit aufgehoben.

Begründend führte der VfGH aus, dass ein öffentlicher Interessentenweg im Sinne des § 7 Abs 1 Z 5 Stmk LStVG eine Straße für den öffentlichen Verkehr von örtlicher Bedeutung ist, weshalb nur solche Straßen zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt werden dürfen, die überwiegend nur für die Besitzer oder Bewohner einer beschränkten Anzahl von Liegenschaften dienen.

Die Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Bauteilen der SCS dienen „*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*“, weshalb die Einreihung der „Brücken- und Straßenbauwerke“ als öffentliche Interessentenwege nicht den gesetzlichen Erfordernissen entspricht. Auf weitere Argumente gegen die Rechtmäßigkeit der aufgehobenen Verordnung brauchte der VfGH – was er ausdrücklich festhielt – gar nicht einzugehen.

4. Verfassungsrechtliche Bedenken

4.1. Motiv der Landesregierung

Mit der Einzelstandortverordnung soll – wie die Aussagen in den Gemeinderatssitzungen zeigen – das VfGH-Erkenntnis vom 2.7.2016 schlicht negiert werden.

Die geplante Einzelstandortverordnung steht außerdem vor dem Hintergrund einer von den SCS-Betreibern lancierten massiven Medienberichterstattung, mit der unbegründete Angst vor Amtshaftungsansprüchen und Arbeitsplatzverlusten geschürt wird. Die SCS-Betreiber richteten in ihrer großangelegten Medienkampagne von Juli bis Oktober 2016 folgende Botschaft direkt an die Landesregierung:

„Der Verfassungsgerichtshof hat dem Land Steiermark eine Frist bis 15. Jänner 2017 eingeräumt, um Rechtssicherheit für den Betrieb der Shopping City Seiersberg zu gewährleisten.“

Diese Rechtssicherheit ist nur durch Erlassung einer Einzelstandortverordnung gegeben. Die Mitglieder der Steiermärkischen Landesregierung entscheiden damit über die Zukunft von 180 Unternehmen und deren 2.100 Mitarbeiter am Wirtschaftsstandort Steiermark.“

Die geplante Einzelstandortverordnung stellt damit ein Paradebeispiel einer unzulässigen Anlassgesetzgebung dar, entspricht sie doch exakt der Definition:

„Anlassgesetzgebung bezeichnet eine durch Hektik geprägte, überstürzte und damit meist unsystematische gesetzgeberische Reaktion unter dem Einfluss einer durch ein auslösendes Ereignis hervorgerufenen öffentlichen Diskussion und massiver Medienberichterstattung zu diesem Thema. Kritisch an solcher Gesetzgebung ist, dass sie oft undurchdacht ist oder nur der Befriedigung öffentlicher Empörung dient, während man bei einer genaueren objektiv sachlichen Betrachtung zu einer negativen Beurteilung der Änderung kommen würde.“¹

Die bloße Absicht, einen ansonsten unzulässigen Baubestand rechtlich abzusichern, stellt keinen ausreichenden sachlichen Grund dar,² um von einer restriktiv handzuhabenden Ausnahmeregelung Gebrauch zu machen.

Das gilt im konkreten Fall umso mehr, als die Privatinteressen der Betreiber, aber auch das Interesse der Gemeinde Seiersberg-Pirka am Bestand und selbst ein Verlust von Arbeitsplätzen kein ausreichendes öffentliches Interesse für eine Einzelstandortverordnung darstellen.

Warum durch den Entfall der Verbindungsbauten Arbeitsplätze gefährdet sein sollen, bleibt offen: Die Verbindungsbauten zählten schließlich nicht als Verkaufsfläche, sodass dort in zulässiger Weise ohnehin keine kommerzielle Nutzung möglich war.

¹ <https://www.rechtsanwaelte.at/buergerservice/infocorner/rechtsworтерbuch/definition/anlassgesetzgebung>

² VfGH 5.12.2001, V 75/01, VfSlg 16.386.

Die Aufhebung der Verordnungen, mit denen die Verbindungsbauten zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt wurden, hat lediglich die Konsequenz, dass die SCS-Betreiber die SCS so führen müssen, wie sie es seit jeher vorgeben, nämlich als fünf getrennte Einkaufszentren, die keine bauliche oder betriebsorganisatorische Einheit bilden.

Inhaltlich läuft die Einzelstandortverordnung darauf hinaus, dass das vom VfGH bereits einmal indirekt als rechtswidrig Erkannte, nämlich die Verbindungsbauten, neuerlich durch eine Verordnung ermöglicht werden soll. Solche Verordnungen sind aber per se gesetzwidrig:

„Somit aber erwies sich mit Rücksicht auf die dem Bebauungsplan zukommende (erhöhte) Bestandskraft die mit der vom Verfassungsgerichtshof aufgehobenen Verordnung vorgenommene Änderung unabhängig davon als gesetzwidrig, ob - abstrakt gesehen - die Erlassung eines Bebauungsplanes, der für das in Rede stehende Gebiet - einheitlich - die Bauklasse III und eine Bebauungsdichte von 50 % vorsieht, dem Gesetz entsprach. Aus eben diesem Grund ist es dem Ordnungsgeber auch verwehrt, im Zuge der durch die (teilweise) Aufhebung der gesetzwidrigen Änderung des Bebauungsplanes bedingten Erlassung einer Verordnung zur Ergänzung des Bebauungsplanes die wegen Gesetzwidrigkeit aufgehobenen Regelungen neuerlich zu treffen und damit gerade jene Rechtslage wieder herzustellen, die mit dem Erkenntnis als gesetzwidrig erkannt worden war.“³

4.2. Näheres zum Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot

Art 7 Bundes-Verfassungsgesetz („B-VG“) und Art 2 Staatsgrundgesetz („StGG“) garantieren die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz. Aus diesem Grundrecht auf Gleichbehandlung wird ein allgemeines und umfassendes verfassungsrechtliches Sachlichkeitsgebot abgeleitet.

Dem Gesetzgeber ist es verboten, Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln, also Differenzierungen vorzunehmen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind. Bei der Wahl der Ziele und Mittel ist der Gesetzgeber zwar grundsätzlich frei, die Grenze des rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes bestimmt der VfGH im Einzelfall.

³ VfGH 10.3.1995, V 58/94, VfSlg 14.084.

In diesem Sinn ist auf die folgende (beispielhafte) Übersicht der Rechtsprechung des VfGH im Zusammenhang mit anlassbezogenen Rechtsakten zu verweisen:

- (i) VfGH 30.9.1989, V 18/89, VfSlg 12.171

Eine Änderung des Bebauungsplanes, die allein zu dem Zweck vorgenommen wurde, um die nachträgliche Erteilung der Baubewilligung für eine dem geltenden Bebauungsplan widersprechende und somit rechtswidrige Bauführung rechtlich zu ermöglichen, kann nicht als eine Bebauungsplanänderung angesehen werden, die das Gemeinwohl erfordert.

Dies entgegen der von der Oberösterreichischen Landesregierung in ihrer Äußerung vertretenen Ansicht auch dann nicht, wenn die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes für denjenigen, der seine Herbeiführung zu vertreten hat, mit einem erheblichen wirtschaftlichen Aufwand verbunden ist.

- (ii) VfGH 2.12.1995, V 146/94, VfSlg 14.378

Wenn ein Bebauungsplan die Bebauung in die durch die öffentlichen Rücksichten gebotenen Bahnen zu lenken hat, ist es sachlich nicht gerechtfertigt, auf einem der vom Bebauungsplan erfassten Grundstücke lediglich im Interesse des Bauwerbers eine vom sonstigen Bebauungsplan abweichende bauliche Nutzung zuzulassen.

- (iii) VfGH 2.3.1998, V 227/97, VfSlg 15.104

Aus den dem Verfassungsgerichtshof vorliegenden Verwaltungsakten sowie aus dem Protokoll über die Sitzung des Gemeinderates (aus dem sich ergibt, dass mit der Planänderung "alte Sünden richtiggestellt werden" sollten) ergibt sich eindeutig, dass die Erlassung der in Prüfung gezogenen Verordnungsbestimmung ausschließlich dazu bestimmt war, durch Anpassung des Bebauungsplanes an eine ihm widersprechende (und deshalb rechtswidrige) Bauführung für diese nachträglich die rechtliche Grundlage zu schaffen und solchermaßen den Bewilligungswerber zu begünstigen.

(iv) VfGH 11.6.2004, V 9/04, VfSlg 17.211

Zum Zeitpunkt der Erlassung der Flächenwidmungsplanänderung galt kein örtliches Raumordnungskonzept der Stadt Innsbruck. Der Gemeinderat der Stadt Innsbruck durfte den geltenden Flächenwidmungsplan gemäß der Übergangsbestimmung daher nur ändern, wenn ein wichtiger, im öffentlichen Interesse gelegener Grund vorlag und die Änderung den Zielen der örtlichen Raumordnung nach diesem Gesetz nicht widersprach. Diese Änderungsvoraussetzung lag nicht vor.

Die Intention der Legalisierung von Schwarzbauten kann keinen derartigen wichtigen und im öffentlichen Interesse gelegenen Grund darstellen. Daran ändert auch nichts, dass der Gemeinderat das Vorliegen eines wichtigen öffentlichen Interesses aus dem drohenden Abbruch im Zusammenhang mit einer in – ungewisser – Zukunft möglicherweise vorliegenden Bewilligungsfähigkeit von Wohnbauten in dem in Rede stehenden Bereich herzuleiten versucht.

Der VfGH hat also bereits mehrfach ausgesprochen, dass anlassbezogene Rechtsakte auch im Raumordnungsrecht dem Gleichheitsgebot widersprechen, wenn damit vorwiegend eine nachträgliche Legalisierung von nicht genehmigten Bauten – hier die Verbindungsbauten zwischen den einzelnen Bauteilen der SCS – bezweckt wird.⁴

Was für anlassbezogene Rechtsakte bei Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen gilt, muss auch für Einzelstandortverordnungen gelten: Im gegenständlichen Fall soll – genauso wie in den oben zitierten Erkenntnissen – eine Verordnung in unsachlicher Weise erlassen werden, um einen ansonsten rechtlich nicht bewilligten Bau nachträglich zu legalisieren. Mit der Einzelstandortverordnung würde eine Vielzahl an Vorschriften – Baugrenzlinien, Abstandsbestimmungen, die vorgeschriebene offene Bebauungsweise und nicht zuletzt die Begrenzungen der EKZVO – ausgehebelt werden.

Selbst wenn eine nachträgliche Legalisierung nicht von vornherein unsachlich wäre, sondern durch öffentliche Interessen gerechtfertigt werden könnte, liegen solche im gegebenen Fall nicht vor:

⁴ Z.B. VfSlg 14.378; 15.104; 12.171; 14.084; 19.101.

- Amtshaftungsansprüche bestehen nicht, eine sachliche Rechtfertigung für eine Sanierung durch die Einzelstandortverordnung würden sie aber ohnehin nicht darstellen. Würde bewusst eine rechtswidrige „Sanierungsverordnung“ erlassen, würden dem Land Steiermark tatsächlich Amtshaftungsansprüche drohen.
- Durch die Aufhebung der Verordnungen, mit denen die Verbindungsbauten zu öffentlichen Interessentenwegen erklärt wurden, werden keine Arbeitsplätze gefährdet. Selbst wenn man vom Gegenteil ausgeht, ist die Erhaltung von Arbeitsplätzen nicht raumordnungsrechtlich relevant.
- Das fehlende raumplanerische Interesse belegt auch der Umstand, dass sich die Landesregierung in der Vergangenheit trotz einer seit Jahren geführten Diskussion um die SCS nicht veranlasst gesehen hat, eine Einzelstandortverordnung zu prüfen.
- Die rein wirtschaftlichen Interessen der SCS-Betreiber sind unbeachtlich, ein Vertrauensschutz ist hier nicht relevant, weil den SCS-Betreibern von Anfang an die Fragwürdigkeit der Umgehungs konstruktion bekannt war. Sie haben außerdem nach eigenen Angaben ihre Investitionen gar nicht in Hinblick auf Verordnungen getätigt. Eine Verbindung der Bauteile war behaupteter Maßen auch nicht geplant und bringt keinen Nutzen.

5. Einfachgesetzliche Bedenken

5.1. Unrichtige Erläuterungen

Im konkreten Fall soll aber, wie von der Gemeinde Seiersberg-Pirka in den Gemeinderatssitzungsprotokollen vom 8.3.2016 und 17.5.2016 selbst eingestanden wird, vorrangig die nachträgliche Sanierung des Bestands erreicht werden.

Eine derartige Sanierung entspricht nicht dem Zweck einer Einzelstandortverordnung und wird naturgemäß in § 31 Abs 8 Stmk ROG auch nicht genannt.

Die Erläuterungen zur geplanten Einzelstandortverordnung sprechen davon, dass der Begriff „Errichtung“ in § 31 Abs 8 Stmk ROG nichts damit zu tun hat, ob Objekte baulich neu errichtet werden, sondern lediglich im Sinn der *„Schaffung der raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen für ein mögliches Einkaufszentrum in einer bestimmten Größe durch Festlegung einer geeigneten Fläche durch überört-*

lichen Planungsakt“ zu verstehen ist.⁵ Diese Interpretation ist weder vom Wortlaut des § 31 Abs 8 Stmk ROG noch vom Willen des historischen Gesetzgebers, der in den Gesetzesmaterialien zur Einführung von § 23a Abs 7 Stmk ROG 1974 idF LGBl. Nr. 20/2003⁶ deutlich hervorkommt, gedeckt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Ausnahmegenehmigungen nicht weit, sondern eng auszulegen sind und nach dem Grundsatz der verfassungskonformen Interpretation jene Auslegungsergebnisse auszuschneiden sind, die der Verfassung widersprechen.⁷

Wenn die Erläuterungen zur geplanten Einzelstandortverordnung davon ausgehen, dass über die fünf getrennt bestehenden Einkaufszentren eine Einzelstandortverordnung gelegt werden soll, damit diese in Zukunft als ein Einkaufszentrum geführt werden könnten,⁸ wird übersehen, dass die SCS bereits jetzt ein einziges Einkaufszentrum darstellt, die Bauteile gemeinsam im Rahmen eines Gesamtkonzepts betrieben werden und die Flächen zusammenzurechnen sind. Die Einzelstandortverordnung soll also nicht die Voraussetzungen für eine erst künftige Nutzungsänderung schaffen, sondern eine bereits bestehende – freilich unzulässige – Situation bereinigen.

Nicht nachvollziehbar sind die Aussagen in den Erläuterungen zur geplanten Einzelstandortverordnung, dass „im Nahebereich von benachbarten höherrangigen Zentren durch Sonderverordnungen Ausnahmen geschaffen werden können, um die Versorgungsfunktion des zentralen Ortes zu unterstützen.“⁹ Die zur Begründung herangezogene historische Entwicklung des § 31 Abs 8 Stmk ROG belegt das Gegenteil: Schließlich hat die aktuelle EKZVO das gegenständliche Gebiet gerade nicht dem zentralörtlichen Standortraum der Kernstadt Graz zugeordnet, so dass eine derartige Argumentation nicht zulässig ist (und die im Übrigen auch nie zutreffend war).

⁵ Erläuterungen zur Einzelstandortverordnung für die Gemeinde Seiersberg-Pirka 7.

⁶ Beilage Nr. 135 zu den stenographischen Berichten Stmk LT, XIV. GP, EZ 1009/1, 21 f.

⁷ *Öhlinger*, Verfassungsrecht¹⁰ Rz 36.

⁸ Erläuterungen zur Einzelstandortverordnung für die Gemeinde Seiersberg-Pirka 7.

⁹ Erläuterungen zur Einzelstandortverordnung für die Gemeinde Seiersberg-Pirka 8.

5.2. Verfahren nach § 31 Abs 8 Stmk ROG

5.2.1. Allgemeines

Eine Einzelstandortverordnung kann entweder auf Initiative der Landesregierung oder der Gemeinde erlassen werden. Die Steiermärkische Landesregierung hat offenbar bislang keinen Bedarf an einer Einzelstandortverordnung gesehen, hätte sie doch sonst „in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung“ eine solche Verordnung selbst geprüft.

Klarzustellen ist, dass der Wortlaut nicht so zu verstehen ist, dass im Fall eines Antrags einer Gemeinde die Prinzipien der überörtlichen Raumplanung bei der Erlassung einer Einzelstandortverordnung nicht berücksichtigt werden müssen. Die Raumordnungsgrundsätze im Sinne des § 3 Stmk ROG sind viel mehr auch dann beachtlich, wenn die Initiative von einer Gemeinde ausgeht. Auch der VfGH geht davon aus, dass die Errichtung von Einkaufszentren die überörtlichen Interessen in überwiegendem Maß berühren und damit auch Einzelstandortverordnungen als überörtliche Maßnahmen zu qualifizieren sind.¹⁰

Trotz der diesem Rechtsinstrument innewohnenden Flexibilität bedarf die Erlassung einer Einzelstandortverordnung einer sachlichen Rechtfertigung, also eines wichtigen raumordnungsrechtlichen Grunds.

Es ist ein Grundprinzip der Raumordnungsgesetze, dass z.B. Flächenwidmungspläne nur geändert werden dürfen, wenn sich die Planungsvoraussetzungen wesentlich geändert haben:

„Die zulässige Änderung eines Plans setzt daher jedenfalls voraus, dass ein sachlicher, die Umwidmung rechtfertigender Grund vorliegt, der sich in der Zeitspanne seit der letzten Planänderung ergeben haben muss. Nur dann, wenn sich die in den Gesetzen angeführten Umstände in der Zeit gewandelt haben, kommt eine Änderung des Plans in Betracht.“¹¹

¹⁰ Trippl/Schwarzbeck/Freiberger, Stmk BauR⁵ § 31 Stmk ROG Anm 12 mwN.

¹¹ Korinek, Der Zeitfaktor im Raumordnungsrecht in Haller/Kopetzki/Novak/Paulson/Raschauer/Ress/Wiederin, Festschrift für Günther Winkler 505 ff.

5.2.2. UVP-Pflicht, fehlende Umweltprüfung

Aus raumordnungsrechtlicher Sicht ist zunächst zu prüfen, ob die Einzelstandortverordnung ein Projekt gemäß Anhang 1 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 („UVP-G 2000“) umfasst, also ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung („UVP“) durchzuführen ist.

Für ein Einkaufszentrum ist eine UVP durchzuführen, wenn es, liegt es wie hier in einem Gebiet, in dem Immissionsgrenzwerte überschritten werden, mindestens 5 ha in Anspruch nimmt oder 500 Stellplätze für Kraftfahrzeuge hat. Diese Grenzwerte werden von der SCS schon jetzt überschritten. Bedenkt man, dass eine Einzelstandortverordnung auch in der Zukunft (indirekt) Projekte ermöglicht, die UVP-pflichtig sind, macht das die Erlassung einer Einzelstandortverordnung selbst UVP-pflichtig.

Selbst wenn man aber zum Ergebnis kommt, dass keine UVP durchzuführen ist, ist auf Basis der Umwelterheblichkeit zu prüfen, ob das Projekt erhebliche Umweltauswirkungen hat. Dafür kann der Leitfaden der Fachabteilung 13B „SUP in der örtlichen Raumplanung“ vom April 2011 herangezogen werden. Darin sind verschiedene Ausschlusskriterien definiert, wobei eine Umweltprüfung nur dann nicht durchzuführen ist, wenn eines der folgenden Kriterien erfüllt ist:

(i) Geringfügige Änderung von Plänen und Programmen

Ob eine nur geringfügige Änderung von Plänen oder Programmen vorliegt, ergibt sich aus einem Vergleich zwischen dem bisherigen und dem nunmehr zu erlassenden Plan. Im gegenständlichen Gebiet ist nach § 2 EKZVO die Errichtung eines Einkaufszentrums mit einer Verkaufsfläche von maximal 5.000 m², davon höchstens 1.000 m² für Lebensmittel, zulässig. Die geplante Einzelstandortverordnung zielt auf eine Verkaufsfläche von 74.000 m², davon höchstens 5.000 m² für Lebensmittel, ab. Damit kann von keiner geringfügigen Änderung gesprochen werden, selbst dann nicht, wenn man die ursprüngliche Verkaufsfläche der SCS von ca. 61.000 m² als Vergleichsbasis wählt.

(ii) Nutzung kleiner Gebiete

Dieser Ausschlussgrund liegt nur dann vor, wenn nur geringfügige Erweiterungen, Arrondierungen, Anpassungen oder Lückenschlüsse von Bauland bis zu einem Flächenausmaß von maximal ca. 3.000 m² betroffen sind und die

beabsichtigte Änderung nur Auswirkungen auf Anrainende oder durch Straßen, Flüsse, Eisenbahnen oder dergleichen getrennte Gebiete hat. Auch ein kleines Gebiet liegt nicht vor.

(iii) Eigenart und Charakter des Gebiets werden nicht verändert

Die Erläuterungen zur geplanten Einzelstandortverordnung gehen ausschließlich auf dieses Kriterium ein, wobei argumentiert wird, dass es zu keiner Änderung der Eigenart und des Charakters des Gebiets kommt, weil auf den betroffenen Flächen bereits ein Vorhaben verwirklicht ist und Umweltauswirkungen vorhanden sind. Dem ist entgegen zu halten, dass es nicht um die „*Ermöglichung einer einheitlichen Gesamtverkaufsfläche, die sogar geringfügig kleiner ist, als die derzeit rechtmäßig bestehende*“ geht. Die derzeitige Situation ist nämlich gerade nicht rechtmäßig und außerdem zählen die Verbindungsbauten momentan nicht zur Verkaufsfläche. Durch die Legalisierung der Verbindungsbauten kommt nicht zu einer Verkleinerung, sondern zu einer Vergrößerung der derzeit faktisch vorhandenen Verkaufsfläche. Im gegenständlichen Fall darf aber ohnehin nicht vom faktischen Bestand ausgegangen werden, sondern von der eigentlich zulässigen Situation nach § 2 EKZVO. Unter Heranziehung der richtigen Vergleichsbasis ist es offenkundig, dass mit der geplanten Einzelstandortverordnung erhebliche Veränderungen und Umweltauswirkungen zu erwarten sind.

(iv) Planungen, mit denen offensichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind

Solche Planungen liegen z.B. bei Rückwidmungen, Dichtereduktionen oder Widmungsänderungen von Nutzungen mit einem hohen Versiegelungsgrad in Nutzungen mit einem geringeren Nutzungsgrad vor. Keine dieser Voraussetzungen ist im konkreten Fall gegeben.

Selbst wenn also keine UVP durchzuführen ist, wäre jedenfalls eine Umweltprüfung nötig, die nicht erfolgt ist.

5.2.3. Verstoß gegen § 31 Abs 8 Z 1 und Z 2 Stmk ROG

Gemäß dem Zentrale-Orte-Konzept und dem in § 3 Abs 1 Z 3 Stmk ROG festgeschriebenen Rücksichtnahmegebot auf benachbarte Räume ist etwa die Ordnung aufeinander abzustimmen. Das ist zum Beispiel im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms geschehen, wonach für die Gemeinde Seiersberg-Pirka nicht

einmal eine regionale Bedeutung vorgesehen ist. Das aktuelle Landesentwicklungsprogramm, LGBl 37/2012, ist jünger als die SCS, dennoch wurde die Einstufung der Gemeinde nicht geändert. Außerdem wurde in der jüngsten Einkaufszentren-Verordnung klargestellt, dass Seiersberg-Pirka nicht zum Zentralraum Graz gehört. Vor diesem Hintergrund ist es schlicht unerfindlich, wie die Einzelstandortverordnung mit den raumordnungsstrukturellen und – rechtlichen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen sein soll. Auch angesichts der in der EKZVO vorgesehenen Flächenbeschränkungen wird klar, dass die konkrete Einzelstandortverordnung dazu führen würde, dass die Ziele der EKZVO, in Wahrheit das gesamte Konzept der steiermärkischen Raumordnung, konterkariert werden.

Von einer Einordnung eines Teilraums in die Entwicklung des Gesamttraumes kann hier nicht einmal ansatzweise die Rede sein (§ 31 Abs 8 Z 2 Stmk ROG).

5.2.4. Verstoß gegen § 31 Abs 8 Z 3-Z 6 Stmk ROG

Ob bzw. inwieweit unzumutbare Immissionen und großräumige Überlastungen der Verkehrsinfrastruktur vermieden werden, ist nicht aus einer ex-post-Sicht, sondern aus einer ex-ante-Sicht zu untersuchen. Hier wurde schon der Ansatz falsch gewählt: Es wurden nämlich gar keine Untersuchungen durchgeführt. Aus der Beurteilung von in anderem Zusammenhang eingeholten überholten Fachgutachten lässt sich jedenfalls nicht nachweisen, dass eine Raumverträglichkeit bei Berücksichtigung der richtigen Rahmenparameter gegeben wäre. Insbesondere ist hier auszuschließen, dass das Irrelevanzkriterium im Sinne des Schwellenwertkonzeptes bei richtiger Anwendung der rechtlichen Ausgangssituation eingehalten ist.

Ob etwa eine ausreichende Bedienungsqualität durch den öffentlichen Personennahverkehr gegeben ist, wurde nicht hinterfragt. Ein Bus, der mit einer Frequenz von 15 Minuten verkehrt, ist dafür jedenfalls ungeeignet. Durch nichts nachgewiesen ist auch, dass bei richtiger Ausgangslage eine ausreichende Nahversorgung gesichert ist.

5.3. Flächenabweichungen im Antrag

Im Gemeinderatssitzungsprotokoll der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 17.5.2016 ist der vom Gemeinderat mit 2/3-Mehrheit beschlossene Wortlaut des Antrags auf

Erlassung einer Einzelstandortverordnung wiedergegeben. Der beschlossene Antrag geht von folgender Flächenaufstellung aus:¹²

Bauteil	Verkaufsfläche	Mallfläche
Bauteil 1	6.713,73 m ²	1.107,00 m ²
Bauteil 3	6.637,96 m ²	2.132,44 m ²
Bauteil 5	14.889,21 m ²	4.112,34 m ²
Bauteil 7	12.868,21 m ²	2.995,92 m ²
Bauteil 9	20.194,32 m ²	3.506,79 m ²

Laut den Erläuterungen ergibt sich aus den Antragsunterlagen hinsichtlich der Verkaufsflächen aber folgende abweichende Situation:

Bauteil	Verkaufsfläche	Mallfläche
Bauteil 1	6.713,42 m ²	1.098,53 m ²
Bauteil 3	6.658,63 m ²	1.968,26 m ²
Bauteil 5	14.889,23 m ²	3.845,51 m ²
Bauteil 7	12.890,77 m ²	2.734,21 m ²
Bauteil 9	20.241,56 m ²	3.046,37 m ²

Daraus ergeben sich folgende Differenzen zum beschlossenen Wortlaut des Antrags:

¹² Außerdem geht daraus hervor, dass sich im Verbindungsbau zwischen den Häusern 5 und 7 – also auf einer angeblich öffentlichen Straße – Schaufensterflächen von 6,40 m² befinden.

Bauteil	Verkaufsfläche	Mallfläche
Bauteil 1	+ 0,31 m ²	+ 8,47 m ²
Bauteil 3	- 20,94 m ²	+ 164,18 m ²
Bauteil 5	- 0,02 m ²	+ 266,83 m ²
Bauteil 7	- 22,56 m ²	+ 261,71 m ²
Bauteil 9	- 47,24 m ²	+ 460,42 m ²

Diese Abweichungen sind selbst unter Berücksichtigung der im beschlossenen Antrag gesondert ausgewiesenen Schaufensterflächen von insgesamt 193,84 m² nicht nachvollziehbar. Offenkundig weicht der gestellte Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom beschlossenen Wortlaut ab und ist vom Gemeinderatsbeschluss somit nicht gedeckt.

5.4. Eklatante Vergrößerung der Verkaufsfläche

Der Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung zielt seinem Wortlaut nach nicht nur auf die Absicherung des Bestands, sondern auch auf eine eklatante Vergrößerung der Verkaufsflächen.

Der Beratung in der Gemeinderatssitzung am 17.5.2016 lag eine Verkaufsfläche von insgesamt 78.734,85 m² zugrunde, bestehend aus der „alten“ Verkaufsfläche von 61.303,43 m², der Mall mit 13.854,49 m², den Schaufenstern mit 193,84 m² und den öffentlichen Interessentenwegen mit einer Fläche von 3.383,09 m².

Selbst unter Berücksichtigung der im Vergleich zum Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka erfolgten Reduktion im Entwurf der Einzelstandortverordnung von 78.800 m² auf 74.000 m², ist neben der bereits bestehenden Verkaufsfläche eine Verkaufsflächenerweiterung um ca. 13.000 m² vorgesehen.

Die ursprüngliche Verkaufsfläche und die nunmehr in Rede stehende Verkaufsfläche von 74.000 m², davon 5.000 m² für Lebensmittel, übersteigt die nach der EKZVO in der Gemeinde Seiersberg-Pirka zulässige Verkaufsfläche um ein Vielfaches:

Gemäß § 2 EKZVO ist in teilregionalen Versorgungszentren mit mehr als 5.000 Einwohnern eine Verkaufsfläche für Einkaufszentren 1 und 2 von maximal 5.000 m², davon maximal 1.000 m² für Lebensmittel, zulässig. Die beantragte Verkaufsfläche übersteigt damit die zulässige um 1.380 %. Für Lebensmittel beträgt die Überschreitung 500 %.

Die für die regionalen Zentren Leoben und Bruck/Kapfenberg zulässigen Verkaufsflächen werden um mehr als 200 % überschritten. Selbst in der Kernstadt Graz ist für Lebensmittel eine maximale Verkaufsfläche von (nur) 5.000 m² zulässig.

Ausschließlich für die Kernstadt Graz als erste Kategorie sieht § 2 EKZVO keine Verkaufsflächenbeschränkung für Einkaufszentren vor. In den Erläuterungen der FA16 zur Einkaufszentrenverordnung heißt es dazu:

„In der Kernstadt Graz wurde auf eine Flächenbeschränkung für Einkaufszentren überhaupt verzichtet, da aus überörtlicher Sicht keine Notwendigkeit für eine solche Beschränkung besteht. In der Steiermark und den benachbarten Regionen besteht keine weitere Kernstadt dieser Funktion und Größe, deren zentralörtliche Ausstattung zu sichern ist.“¹³

Die Kernstadt Graz stellt also aufgrund ihrer Alleinstellung eine Ausnahme dar. Die Anmaßung und im Fall der Verkaufsflächen für Lebensmittel sogar eine Überschreitung der für sie geltenden Beschränkungen durch eine Gemeinde der vierten und damit zweitletzten Kategorie des § 2 EKZVO¹⁴ scheint durch nichts begründbar.

Es ist bezeichnend, dass die ursprünglichen Verkaufsflächen der einzelnen Bauteile der SCS, selbst wenn sie nicht nach § 31 Abs 2 Stmk ROG zusammenzurechnen wären, die in der Gemeinde Seiersberg-Pirka zulässige maximale Verkaufsfläche von 5.000 m² jeweils überschreiten.

Da es sich beim System der Einzelstandortverordnung um eine restriktiv zu handhabende Ausnahmeregelung handelt, wurden in der Steiermark bislang soweit überblickbar erst sieben solche Verordnungen erlassen.¹⁵ Keine von ihnen ist mit

¹³ Erläuterungen der FA16 zur Einkaufszentrenverordnung vom Mai 2008 Seite 11.

¹⁴ Erläuterungen der FA16 zur Einkaufszentrenverordnung vom Mai 2008 Seite 11 f.

¹⁵ LGBl. Nr. 15/2009; 16/2009; 18/2013; 35/2014; 107/2014; 67/2016; 121/2016.

der hier geplanten Einzelstandortverordnung auch nur annähernd vergleichbar und legitimiert dermaßen große Verkaufsflächen.

Als bisheriges Extrembeispiel hinsichtlich der absoluten Verkaufsfläche ist die erst kürzlich erlassene Einzelstandortverordnung für die Gemeinde Leoben zu nennen. Dort wurden Verkaufsflächen im Gesamtausmaß von bis zu 22.600 m², davon jedoch höchstens 4.000 m² für Lebensmittel, für zulässig erklärt.¹⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde Leoben ein regionales Zentrum ist und schon nach § 2 EKZVO eine Verkaufsfläche von 20.000 m², davon 4.000 m² für Lebensmittel, zulässig ist. Damit ergibt sich eine Überschreitung der grundsätzlich zulässigen Verkaufsfläche um nur 2.600 m², also um 13 %. Anzumerken ist, dass es sich beim betroffenen Standort um das innerstädtische Einkaufszentrum Leoben City Shopping handelt.

Mit der Ausgangssituation ist am ehesten die Einzelstandortverordnung für die Gemeinde Kobenz vergleichbar. Dort wurden Verkaufsflächen im Gesamtausmaß von höchstens 7.500 m², davon 800 m² für Lebensmittel, für zulässig erklärt.¹⁷ Die eigentlich mögliche Verkaufsfläche für sonstige teilregionale Versorgungszentren von 2.000 m² wurde um 5.500 m² – also um 275 % – überschritten.

Im Jahr 2007 versuchte die Gemeinde Lang für die Errichtung eines Factory-Outlet-Center eine Einzelstandortverordnung mit einer Verkaufsfläche von 16.500 m² zu erwirken. Dies hätte eine Überschreitung der eigentlich möglichen Verkaufsfläche um 725 % entsprochen. Dieser Versuch ist gescheitert.

Zu keinem anderen Ergebnis kann der gegenständliche Fall, bei dem es wie gesagt um eine Überschreitung um 1.380 % geht, führen. Die Erlassung der geplanten Einzelstandortverordnung würde eine so krasse Abweichung von bestehenden raumordnungsrechtlichen Grundsätzen darstellen, dass diese ausgehebelt wären.

5.5. Weitere Verstöße

Die Aufzählung in § 31 Abs 8 Stmk ROG ist, wie das Wort „insbesondere“ zeigt, nicht abschließend. Daher sind auch andere, im Gesetz nicht ausdrücklich genannte Umstände zu berücksichtigen.

Unter diesem Aspekt bestehen weitere grundlegende Bedenken:

¹⁶ LGBl. Nr. 121/2016.

¹⁷ LGBl. Nr. 67/2016.

(i) Entfall der Wegverbindung

Die allgemeine Benutzbarkeit der Flächen zwischen den Bauteilen der SCS stellt angeblich ein öffentliches Interesse dar. So besteht laut der Gemeinde Seiersberg-Pirka ein Interesse an einem Durchgang vom nördlich der SCS gelegenen Seniorenzentrum zur südlich davon gelegenen Bushaltestelle an der Feldkirchner Straße. Außerdem sollten diese Flächen angeblich im Katastrophenfall als Zufahrtswege für Einsatzfahrzeuge dienen.¹⁸ Durch die Einzelstandortverordnung wird dieser Gebrauch ausgeschlossen, weil es sich bei den betroffenen Flächen dann um Verkaufsflächen handelt, die gerade nicht allgemein zugänglich sein müssen.

(ii) Unzureichende Grundlagenforschung

Um beurteilen zu können, ob an einer Einzelstandortverordnung ein überörtliches öffentliches Interesse besteht, ist vor ihrer Erlassung eine ausreichende Grundlagenforschung durchzuführen.¹⁹ Die eingeholten Gutachten, insbesondere jene aus dem handelsstrukturellen und raumplanungsfachlichen Bereich, sind keine ausreichende Grundlagenforschung. Tatsächliche Grundlagenforschung, ausgehend von richtigen Fragestellungen, wurde gar nicht betrieben. Dazu einige Beispiele:

Es wird nicht gewürdigt, dass aus verkehrlicher Sicht überhaupt keine aktuelle Begutachtung durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung erfolgt, sondern dass lediglich auf alte Stellungnahmen zurückgegriffen wird. Außerdem ist es schlicht falsch, dass, wie in der verkehrstechnischen Stellungnahme der FA 16 vom 24.10.2016 behauptet wird, nur „die Flächen der Brücken“ berücksichtigt werden, geht es doch faktisch um eine ganz erhebliche Verkaufsflächenausweitung um ca. 13.000 m² (nach Vorstellung der Betreiber sogar noch um wesentlich mehr). Das heißt, schon die Fragestellung ist unrichtig gewählt.

Das zeigt auch die Fragebeantwortung durch die Abteilung 15 vom 19.10.2016. In diesem Zusammenhang entsteht der Eindruck, man wolle um jeden Preis und ohne ausreichende fachliche Grundlagenforschung die Einzelstandortverordnung „durchpeitschen“: So wird in der Beantwortung (Seite 5) etwa festgehalten, dass die Emissionen im Vergleich zum Bestand

¹⁸ Gemeinderatssitzungsprotokoll vom 4.7.2007, 48 ff.

¹⁹ VfSlg 13.143; 14.616; 16.386; 17.404; 18.026.

grundsätzlich nicht erhöht werden. Das geht an der Sache vorbei: Es ist nämlich praktisch auszuschließen, dass das Irrelevanzkriterium im Sinne des Schwellenwertkonzepts hier zum Tragen kommt, wenn man berücksichtigt, dass ausgehend von einer richtigen Fragestellung zumindest eine Flächenerhöhung von ca. 13.000 m² zu prüfen wäre.

Auf Seite 22 der Erläuterungen in den Ausführungen zum lufttechnischen Bereich folgender Absatz aus der Stellungnahme der Abteilung 15 vom 19.10.2016 nicht übernommen (Seite 5):

„Die Szenarien beschreiben in Punkt 1 den derzeitigen Zustand und in Punkt 2 einen hinsichtlich des Flächenumsatzes optimierten Zustand, allerdings mit deutlich reduzierter Verkaufsfläche. [...] Die erforderliche Reduktion der Verkaufsflächen wurde so festgelegt, dass sich generell keine Änderungen der Verkehrszahlen ergeben.“²⁰

Das heißt nichts Anderes, als dass die Fachabteilung von einer „deutlich reduzierten Verkaufsfläche“ ausgeht, obwohl das Gegenteil im Entwurf vorgeesehen ist.

Völlig unverständlich ist, wieso laut dem Entwurf der Einzelstandortverordnung (§ 3) Maßnahmen zum Schutz vor Lärmemissionen vorzusehen sind, wenn doch laut dem schalltechnischen Gutachten der Dr. Pfeiler GmbH vom 8.4.2016 die vorherrschenden Verhältnisse im maßgebenden Nachbarschaftsbereich behaupteter Weise unverändert bleiben.

Schließlich ist unerklärlich, dass der Entwurf nicht einmal der Empfehlung der eigenen Gutachter nach einer Verkaufsflächenbeschränkung auf 60.000 m² folgt! Und das ohne ein einziges Wort der Begründung!

Selbst nach dem Gutachten von Standort+Markt ist nämlich nur eine Verkaufsfläche von 60.000 m² strukturverträglich, ein Ausmaß von 74.000 m² wäre es nur dann, wenn zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden, damit sich der Flächenumsatz nicht erhöht.²¹ Im Entwurf der Einzelstandortverordnung wird aber lediglich die Nutzung der Verkaufsflächen für Lebensmittel auf das Grundstück Nr. 317/1 beschränkt. Laut dem Gutachten von Stand-

²⁰ Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung vom 19.10.2016.

²¹ Gutachten von Standort+Markt vom September 2016, 104.

ort+Markt ist eine derartige Beschränkung aber gerade nicht geeignet, um eine Flächenleistungssteigerung zu verhindern.²²

Es ist bezeichnend, dass in der Einzelstandortverordnung nur eine einzige Vorkehrung zur Vermeidung einer Umsatzsteigerung der SCS getroffen wird – nämlich die Beschränkung des Lebensmittelhandels auf ein Grundstück – und diese laut dem Gutachten von Standort+Markt noch dazu völlig ungeeignet ist.

Eine geeignete Maßnahme wäre laut dem Gutachten von Standort+Markt die *„Errichtung von Barrieren für Kunden, um den Frequenzfluss innerhalb des Gebäudes zu stören. Der Rückbau der Brücken im Obergeschoß des Centers wäre dazu ohne weiteres geeignet [...]“*²³ Das wäre gerade jene Situation, die durch das VfGH-Erkenntnis vom 2.7.2016 und ohne Einzelstandortverordnung herbeigeführt werden würde.

5.6. Bedenken gegen die Handelsstrukturgutachten

Es bestehen ganz erhebliche Einwände gegen die vorgelegten bzw. eingeholten Handelsstrukturgutachten ausgehend von unrichtigen Fragestellungen bis zu einer möglichen Befangenheit von Standort+Markt. Im Einzelnen wird diesbezüglich auf die in Beilage ./1 in aller Kürze zusammengefassten Argumente verwiesen.

6. Conclusio

Aus den oben dargestellten Gründen sprechen wir uns gegen die Erlassung der Einzelstandortverordnung aus.

Aktionsgemeinschaft Österreichische
Wirtschaft e.V.

²² Gutachten von Standort+Markt vom September 2016, 105.

²³ Gutachten von Standort+Markt vom September 2016, 104.

Shopping City Seiersberg

Argumentesammlung auf Grundlage der vorliegenden Unterlagen aus dem bisherigen Verfahren

Stand: 18.12.2016

Argumente bezogen auf die Studie von RegioPlan „*Handelsstrukturgutachten Shoppingcity Seiersberg Einzelstandortverordnung*“ vom 13.04.2016 im Auftrag der HMI Immobiliendevelopment AG, Wien

- RegioPlan beschreibt die Aufgabenstellung dahingehend, daß *„die potenziell möglichen Auswirkungen einer angestrebten Einzelstandortverordnung und somit einer rechtlichen Veränderung auf die Versorgungssituation zu prüfen“* (S. 7) sei. Damit wird lt. Aufgabenstellung der aktuelle Status quo der Shoppingcity Seiersberg (nachfolgend: SCS) – d.h. die derzeitige Flächen- und Nutzungskonzeption, die aktuellen Umsatzleistungen sowie die entsprechende Kaufkraftbindung und die Marktanteile - als gegeben angenommen und keiner weiteren Prüfung oder Analyse unterzogen. Auf diese Weise wird der gesamte aktuelle Bestand und dessen Marktwirkungen überhaupt nicht in Frage gestellt, sondern in der Analyse ausschließlich auf mögliche Wirkungen fokussiert, welche einen eher nachrangigen Teilaspekt der beantragten Einzelstandortverordnung darstellen.
- Diese Einzelstandortverordnung bezieht sich lt. Antrag der Gemeinde Seiersdorf-Pirka gemäß § 31 Abs. 8 StROG 2010 auf ein Einkaufszentrum 1 mit einer maximal zulässigen Verkaufsfläche von 78.736 m², davon maximal 7.490 m² Lebensmittel. Dies dürfte nach Angaben der vorliegenden Studien (RegioPlan, Standort+Markt) jene Flächengröße abbilden, welche die SCS derzeit in Betrieb hat.
- Seit der Eröffnung der SCS im Jahr 2003 hat sich eine Veränderung u.a. dahingehend ergeben, daß mit der Novellierung des StROG 2010 die Definition der Verkaufsfläche bei Einkaufszentren dahingehend neu gefasst wurde, als nun die Mallflächen anteilmäßig auf die jeweiligen Branchen im Center umzulegen sind. Dies führt in den Bestandsdaten der SCS ausgehend von einer identisch gebliebenen Mietfläche von insgesamt 85.000 m² zunächst zu folgender Veränderung:
 - 61.304 m² VK auf Basis StROG 1980 (RegioPlan, S. 13)
 - 78.736 m² VK (inkl. 17.431 m² Mallflächen) auf Basis StROG 2015 (RegioPlan, S. 14)

Hierbei handelt es sich nur um einen, durch die Novellierung des StROG bedingten, formalen Flächenzuwachs, indem nun die auch bereits vorher vorhandenen Mallflächen der SCS der Verkaufsfläche zugerechnet werden müssen. In der absatzwirtschaftlichen Betrachtung ändert sich bei der Flächen- und Nutzungskonzeption der SCS hieraus überhaupt nichts gegenüber dem Status quo.

- Eine gewisse, auch absatzwirtschaftliche Veränderung gegenüber den auf Basis der StROG 1980 gewidmeten Flächen könnte sich für die SCS durch die Novellierung 2010 dahingehend ergeben, als nach Angaben von RegioPlan (S. 15) das sog. „Haus 9“ über eine *„auf altem Raumordnungsrecht basierende Baubewilligung (verfügt), die eine EKZ III Nutzung vorschreibt“* (S. 15), womit Sortimente mit großem Flächenbedarf wie z.B. Möbel, Einrichtungsgegenstände, Baustoffe und Kraftfahrzeuge gemeint sind. Diese Sonderkategorie wurde aus dem StROG gestrichen. Somit wäre bei einer Einzelstandortverordnung hier ggf. eine Nutzungsmöglichkeit auf Basis einer EKZ 1-Widmung gegeben.
- Der Untersuchungsansatz im RegioPlan-Gutachten beschränkt sich nun ausschließlich auf die Frage, welche absatzwirtschaftlichen Optionen sich, ausgelöst durch die beantragte Erteilung

einer Einzelstandortverordnung für den Betreiber des Centers, aus der Anpassung der Rechtslage des StROG 1980 an jene des StROG 2010 ergeben und welche Wirkungen auf ggf. betroffene Betriebe und Geschäftslagen sich hieraus ableiten lassen. Die durch den aktuellen Bestand sowie die bisher durch den Betrieb des Centers seit 2003 eingetretenen Marktwirkungen bleiben hierbei völlig ausgeblendet. Im Einzelnen können sich für RegioPlan somit nur aus folgenden Aspekten wirtschaftsstrukturell, städtebaulich und / oder raumordnerisch relevante Wirkungen ergeben:

- *„Frei wählbare Anordnung der Lebensmittelflächen innerhalb des Einkaufszentrums*
- *Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind (Einkaufszentrum 3)*
- *Teilweise Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen" (S. 17)*

In einem „worst-case“-Szenario kommt RegioPlan auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis, daß sich der aktuell erzielte Umsatz der SCS in Höhe von ca. 280,6 Mio. € (S. 15) um maximal ca. 11,7 Mio. € bzw. um ca. +4,2 % erhöhen dürfte (S. 19). Es braucht wenig handelsspezifische Fachkenntnis, um einschätzen zu können, daß gegenüber *„der derzeitigen Handels- und Versorgungsstruktur im Einzugsgebiet“* der SCS ein solcher Umsatzzuwachs auch bei *„Eintreffen aller theoretisch möglichen umsatzrelevanten Auswirkungen kein bedeutender Verdrängungswettbewerb mit den bestehenden Handelsunternehmen und Handelszonen im Einzugsgebiet zu erwarten“* ist und RegioPlan entsprechend zum Ergebnis kommt, das Ansuchen zum Erlass der Einzelstandortverordnung für die SCS sei *„aus Sicht der Handelsstrukturprüfung als strukturverträglich anzusehen.“*

- Das Grundproblem des RegioPlan-Gutachtens ist jedoch, daß weder die gestellte Forschungsfrage noch die verwendete Methodik geeignet ist, eine Strukturverträglichkeit oder –unverträglichkeit zu beantworten. Der von RegioPlan verwendete Ansatz ist hier grundfalsch und führt in die Irre.
- Dies wird bereits aus der Tatsache deutlich, daß RegioPlan mögliche Wirkungen der SCS ausschließlich auf eine zwischenzeitlich eingetretene Veränderung der Raumordnungsgesetzgebung in der Steiermark zurückführt. Dies bedeutet: hätte die steirische Landesregierung zwischenzeitlich das ROG nicht novelliert, wäre zwar trotzdem vor dem Hintergrund der Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 02.07.2016 zur möglichen rechtlichen Sanierung der SCS eine Einzelstandortverordnung des Landes erforderlich und RegioPlan könnte bei identischem Forschungsansatz in ihrem Handelsstrukturgutachten zu überhaupt keinem anderen Ergebnis kommen, als daß die SCS strukturverträglich wäre. Denn absatzwirtschaftlich würde aus der nachträglichen Genehmigung eines bereits in Betrieb befindlichen Einkaufszentrums überhaupt keine Umsatzveränderung – weder bei der SCS noch bei *„bestehenden Handelsunternehmen und Handelszonen im Einzugsgebiet“* – ableiten lassen. Damit führt sich ein solches Handelsstrukturgutachten zusammen mit dem landesplanerischen Instrument der Einzelstandortverordnung ad absurdum. Mit dieser Vorgehensweise würde sich jeder Schwarzbau in jeder beliebigen Größe und an jedem beliebigen Standort nachträglich legalisieren lassen.
- Damit zusammenhängend wird somit deutlich, daß dem RegioPlan-Gutachten die Forschungsprämisse zugrunde liegt, daß der aktuelle Bestand an Nutzungen und Flächen der SCS auf jeden Fall wirtschaftsstrukturell, städtebaulich und raumordnerisch verträglich ist. Mögliche Wirkungen, welche sich aus dem Betrieb der SCS in der Vergangenheit ergeben haben ebenso wie auch aktuell – z.B. in einer Einschränkung möglicher Entwicklungsoptionen, welche sich aus dem, der regionalen Wirtschaft entzogenen Umsatz der SCS von ca. 280,6 Mio. € für *„bestehende Handelsunternehmen und Handelszonen im Einzugsgebiet“* ergeben könnte – werden überhaupt nicht thematisiert.

Zusammenfassend läßt sich somit konstatieren, daß die RegioPlan-Studie „*Handelsstrukturgutachten Shoppingcity Seiersberg Einzelstandortverordnung*“ vom 13.04.2016 als Bewertungsgrundlage im Verfahren zur möglichen Erteilung einer Einzelstandortverordnung völlig ungeeignet ist.

Argumente bezogen auf die Studie von Standort+Markt „*Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz*“ vom September 2016 im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung

- Anders als RegioPlan, welche den aktuellen Bestand der SCS und dessen Marktwirkungen überhaupt nicht untersuchen, liegt der Studie von Standort+Markt (nachfolgend: S+M) ein Forschungsansatz zugrunde, welcher versucht historisch die Wirkungen der SCS seit ihrer Eröffnung anhand von Veränderungen der Handelsstruktur nachzuzeichnen und zu bewerten. Hierzu führte S+M folgende Arbeitsschritte durch:
 - Stufe 1: Analyse der Veränderungen der Einzelhandelsstruktur zwischen 2003 – 2016 im Großraum Graz
 - Stufe 2: Interpretation der Veränderungen in der Einzelhandels-Zentrenstruktur mit dem Versuch, einerseits eindeutige kausale Zusammenhänge zwischen Marktveränderungen und andererseits nicht eindeutig kausale Zusammenhänge mit breiterem Interpretationsspielraum zu skizzieren.
 - Stufe 3: Diskussion der Ergebnisse mit dem Auftraggeber.
- Aus den vorgenommenen Analysen und Interpretationen kommt S+M hierbei zu folgenden Ergebnissen hinsichtlich der Wirkungen der SCS:
 - In der Stadt Graz war insbesondere das EKZ „Center West“ betroffen.
 - Eine „strukturelevante Wirkung“ der SCS ist in Graz weiterhin im sog. „Cityergänzungsgebiet Ost“ (Gleisdorfer Gasse, Girardigasse, Galcisstraße, Reitschulgasse, Jakoministraße, Schönaugasse, Schlögelgasse, Teile der Klosterwiesgasse, Grazbachgasse sowie Kaiser-Josef-Platz) erkennbar, wo S+M einen Umsatzrückgang seit 2003 um ca. 40 % konstatiert.
 - Die Grazer Citybereiche 1 (Neutorgasse, Radetzkystraße, Jakominiplatz, Opernring, Burggasse, Hofgasse, Sporgasse, Sackstraße und Kaiser-Franz-Josefs-Kai) und 2 (Annenstraße inkl. Annenpassage, Europaplatz, Südtiroler Platz mit angrenzenden Teilen der Mariahilfer Straße und der Griesgasse) sind in einem „geringen bis mittleren Ausmaß“ von der SCS betroffen.
 - Die SCS hat die Entwicklungsspielräume der innerstädtischen Geschäftslagen von Graz v.a. im Modesegment beschränkt.
 - S+M erkennt für den Grazer Citybereich 2 sowie die Cityergänzungsgebiete Wirkungen der SCS in einem „*strukturelevanten Ausmaß*“, da alternative Standortentwicklungsmöglichkeiten nicht realisiert werden konnten, welche ohne SCS grundsätzlich möglich gewesen wären.
 - Die Grazer Shoppingcenter Murpark und Citypark hätten ohne SCS eine größere Dimensionierung bekommen können, da das Mieterinteresse dann vorhanden gewesen wäre. Hier hat die SCS auch das Weiterentwicklungspotenzial eingeschränkt.
 - Der SCS ist nach S+M „*eine erhebliche Wirkung*“ an der nachteiligen Veränderung eines Teils der zentralen Lagen der Stadt Graz zuzuschreiben, wenn die SCS hier auch nicht die alleinige Ursache darstellt.

- Zahlreiche, nur lokal bedeutsame Einkaufszentren liegen zwar im Einzugsgebiet der SCS haben aber aufgrund ihrer Standortsituation und der eher lokalen Versorgungsfunktion keine wesentlichen Wettbewerbsverflechtungen mit der SCS.
- Dies gilt nach S+M auch für die Gemeinden im Umland von Graz, welche im Allgemeinen ihr nahversorgungsrelevantes Angebot ausgebaut haben und für ein umfassendes Shopping-Angebot ungeeignet waren.
- Die SCS hat den Bezirkshauptstädten auf jeden Fall Teile der verfügbaren Kaufkraft entzogen. Trotzdem konnten diese Städte ihren Einzelhandelsbestand flächen- und umsatzmäßig ausbauen. S+M geht davon aus, daß diese Städte trotz des Kaufkraftabzuges durch die SCS einen mehr als ausreichenden Spielraum für eine Weiterentwicklung ihres Einzelhandels hatten.
- Nach Ansicht von S+M hat die SCS grundsätzlich eine Existenzberechtigung, welche sich aus der Lagegunst ergibt.
- Besondere Synergieeffekte der SCS für den Wirtschaftsstandort Graz sind kaum zu erkennen.
- Ein öffentliches Interesse an einem Einkaufszentrum in dieser Größe ist lt. S+M gegeben, da ein großdimensioniertes und umfassend ausgestattetes Einkaufsziel den Konsumentenwünschen entgegenkommt.
- Abschließend empfiehlt S+M im Falle einer ggf. möglichen Einzelstandortverordnung für die SCS Maßnahmen zu treffen, welche geeignet sind, eine weitere deutliche Erhöhung der dort erzielten Umsätze zu vermeiden, da die SCS *„heute schon eine beachtliche Marktstellung einnimmt“*. S+M nennt hierzu auch verschiedene Möglichkeiten, ob diese jedoch rechtlich um- und durchsetzbar sind, bleibt weiter unklar.
- Zwar bietet die S+M-Studie einen weitaus differenzierteren und auch in der Datenlage fundierteren Untersuchungsansatz als die RegioPlan-Studie, jedoch sind auch bei S+M verschiedene Punkte kritisch anzumerken:
 - Das genannte öffentliche Interesse an einem Einkaufszentrum dieser Größe wird ausschließlich aus dem Blickwinkel der Konsumenten und der Mieter abgeleitet. Eine städtebauliche und / oder raumordnerische Bewertung findet hier nicht statt, d.h. ist es auch im Interesse der umliegenden Städte und Gemeinden, daß hier ein solches Einkaufszentrum entstanden ist bzw. wären in der landesplanerischen oder raumordnerischen Betrachtung nicht auch andere Standorte besser geeignet gewesen.
 - Die Feststellung von S+M, daß weder in der City 1 noch in der City 2 von Graz durch die Realisierung der SCS eine Verödung der Geschäftslagen, ein sog. „trading down“ mit einer negativen Veränderung des Angebotes und eine zunehmende Häufung von Ladenleerständen eingetreten ist, muß noch nicht bedeuten, daß diese Lagen ohne die SCS nicht auch eine (noch) positivere Entwicklung hätten nehmen können. Dasselbe gilt auch für die umliegenden sonstigen Städte und Gemeinden, welche – nach S+M – zwar ihre Nahversorgungsfunktion im kurzfristigen Bedarfsbereich trotz der SCS stabil halten bzw. sogar noch ausbauen konnten, jedoch ggf. mögliche Entwicklungsoptionen über diese Grundversorgung hinaus bedingt durch den Kaufkraftabzug der SCS nicht mehr zur Verfügung standen. Auch bei den Bezirkshauptstädten ist es zu hinterfragen, ob wirklich ein „ausreichender“ Entwicklungsspielraum gegeben war, oder ob hier die Entwicklungsoptionen ohne SCS

nicht bessere Chancen geboten hätten und heute Städte wie z.B. Gleisdorf in den Stadtkernen einen attraktiveren Handelsbesatz hätten.

- Offensichtlich hat eine zwischen 2003 und heute im Einzugsgebiet der SCS stattgefundenen eher positiven Entwicklung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. Einwohner- & Kaufkraftwachstum) dazu geführt, daß die möglichen Auswirkungen der SCS auf den betroffenen Handel in den Ortskernen relativiert wurde. Bei einer stagnierenden oder gar rezessiven Marktentwicklung hätte ein Umsatzabzug in einer Größenordnung von fast 300 Mio. € hier deutlich stärkere Spuren hinterlassen.
- Folgt man den Ergebnissen von S+M sind aber – zumindest im Stadtgebiet von Graz – in verschiedenen städtebaulich integrierten Lagen durch die SCS Umsatzrückgänge verursacht worden, welche eindeutig städtebaulich relevanten Wirkungen hatten. Dies ist offensichtlich für das sog. „Cityergänzungsgebiet Ost“ (Gleisdorfer Gasse, Girardigasse, Galcisstraße, Reitschulgasse, Jakoministraße, Schönaugasse, Schlögelgasse, Teile der Klosterwiesgasse, Grazbachgasse sowie Kaiser-Josef-Platz) festzustellen.
- Aber auch die zentralen Innenstadtlagen (Citybereiche 1 & 2) der Stadt Graz sind in „geringem bis mittlerem Ausmaß“ von der SCS betroffen. Welche städtebauliche Bedeutung ein „mittleres Ausmaß“ hat wäre jedenfalls noch zu erläutern.
- Durchaus korrekt weist S+M darauf hin, daß dem EKZ „Center West“ in Graz von der örtlichen Politik verschiedene Maßnahmen zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des Centers verweigert wurden, da diese *„ein allzu starkes peripheres Einzelhandelsangebot an der Peripherie zum Schutz der zentralen städtischen Lagen unterbinden wollte“*. Offensichtlich verfolgte also die Stadt Graz für ihren Einzelhandel stadtplanerische Ziele, welche auf eine Stärkung der zentralen Geschäftslagen der Innenstadt gerichtet waren. S+M weist aber nicht darauf hin, daß mit der Realisierung der SCS die Nachbargemeinde Seiersberg die eigentlich zielorientierte Stadtentwicklungsplanung von Graz konterkarierte. Die Auswirkungen der SCS auf den Einzelhandelsstandort Graz und hier v.a. auch auf die zentralen Geschäftslagen der Innenstadt waren sicherlich stärker als die möglichen Auswirkungen einer damals beantragten und dann von Seiten der Stadtverwaltung abgelehnten Neukonzeption des EKZ „Center West“.
- Eine „Existenzberechtigung“ eines Einkaufszentrums allein aus der Lagegunst und dem Wunsch der Kunden abzuleiten, hat mit einer geordneten Entwicklung des Raumes, so wie dies Grundlage aller Raumordnungsgesetze und entsprechender Landesentwicklungspläne ist, nichts zu tun. Auf dieser Grundlage könnte an jedem Autobahnkreuz ein großdimensioniertes Shoppingcenter oder Fachmarktzentrum gerechtfertigt werden. Damit wäre die Raumordnung an sich aber überflüssig.
- Dass sich S+M neben dem Rückblick auf eingetretene Veränderungen im Handelsbesatz des Einzugsgebietes der SCS auch mit der Frage beschäftigt, ob heute an diesem Standort ein noch nicht existierendes Einkaufszentrum als stadt- und raumverträglich zu bewerten wäre, zeigt die von S+M formulierte „Arbeitshypothese“ mit der an dieser Stelle aber nur vage im Konjunktiv gefassten Einschätzung, es *„könnten möglicherweise Umsatzumverteilungseffekte – insbesondere im Bereich Bekleidung – zutage treten, die über der vielzitierten 10 % Umsatzumverteilungsgrenze liegen können“*. Diese zurückhaltende Einschätzung ist nicht nachvollziehbar, kommt doch S+M selbst in ihrer Analyse zum Ergebnis, daß *„strukturelevante Wirkungen“* der SCS u.a. im sog. „Cityergänzungsgebiet Ost“

erkennbar sind, welche durch die SCS lt. S+M einen Umsatzrückgang von ca. 40 % hinnehmen mußte. Bei diesem „Cityergänzungsgebiet Ost“ handelt es sich eindeutig um städtebaulich integrierte Standortlagen; ein Umsatzrückgang von etwa 40 % verursacht durch die SCS überschreitet um ein mehrfaches alle relevanten Schwellen der Umsatzumverteilung, so daß allein hieraus schon eine Unverträglichkeit des Centers gegenüber diesen gewachsenen Geschäftslagen der Innenstadt zu konstatieren ist.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, daß die Standort+Markt-Studie *„Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz“* vom September 2016 zwar interessante Hinweise und Daten zur Entwicklung der Handelsstruktur im regionalen Umfeld der SCS seit 2003 bereitstellt, in der Analyse und Bewertung aber viel zu kurz greift. So läßt das Fazit entsprechende Konsequenzen aus den festgestellten Wirkungen vermissen und gleitet in eher spekulative Aussagen ab, welche der SCS aus Kundensicht eine „Existenzberechtigung“ zuschreiben sollen. Insbesondere die Empfehlungen für eine Begrenzung der wirtschaftlichen Möglichkeiten in Zusammenhang mit der möglichen Erteilung einer Einzelstandortverordnung erscheinen eher wirklichkeitsfremd ebenso wie städtebauliche und raumordnerische Aspekte vielfach ausgeblendet bleiben.

Unabhängig von den o.g. Studien sind für das gegenständliche Verfahren ggf. noch folgende Argumente von Bedeutung:

- Es ist auf Grundlage der spezifischen Genehmigungen der SCS - bestehend aus 5 separat genehmigten Einkaufszentren, die räumlich durch als „Straßen“ bezeichnete Zwischenräume voneinander getrennt und dabei mit als „Brückenbauten“ bezeichnete durchgehende Mallflächen miteinander verbunden sind – unzweifelhaft, daß hier die zum Entstehungszeitpunkt gültigen bau- und raumordnungsrechtlichen Vorgaben bewußt umgangen werden sollten. Die gesamte bauliche und baurechtliche Konstruktion ist hierauf angelegt. Offensichtlich war den Projektwerbern – vermutlich aber auch der planenden Gemeinde – bekannt, daß ein Einkaufszentrum mit der angestrebten Größe unter Einhaltung der Rechtsnormen an diesem Standort keinesfalls genehmigungsfähig gewesen wäre.
- Es hat sich bei der SCS nie um 5 eigenständige Einkaufszentren gehandelt; falls doch wäre es völlig unproblematisch für die einzelnen Einkaufszentren die als „Brückenbauten“ bezeichneten Teile der Mall zu beseitigen und so den Kundenfluss zwischen den einzelnen Objekten zu unterbrechen.
- Die Gemeinde Seiersberg-Pirka ist lt. Regionalem Entwicklungsprogramm für die Region Steirischer Zentralraum (REPRO) als teilregionales Zentrum festgelegt. Entsprechend der im Landesentwicklungsprogramm der Steiermark 2009 (LEP2009) festgelegten zentralörtlichen Hierarchie handelt es sich somit um eine Gemeinde der niedrigsten zentralörtlichen Versorgungsfunktion. Als teilregionales Zentrum soll Seiersberg lt. REPRO *„den Grundbedarf an öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen für die Bevölkerung mehrerer Gemeinden anbieten.“* Mit der SCS wurde in Seiersberg das flächengrößte Shoppingcenter der Steiermark mit der – mit Abstand – größten räumlichen Ausstrahlung und Marktwirkung realisiert. Landes- und regionalplanerisch war Seiersberg aber nie für die Ansiedlung eines Einkaufszentrums dieser Größe und Versorgungsbedeutung vorgesehen. Damit ist in einer Gemeinde mit der lt. Landesplanung niedrigsten zentralörtlichen Funktion ein Einkaufszentrum entstanden, das – wenn überhaupt – nur in der Landeshauptstadt Graz selbst als dem zentralen Ort mit der höchsten zentralörtlichen Funktion („Kernstadt“) zulässig gewesen wäre. Damit übernimmt aber ein zentraler Ort unterster Stufe Versorgungsfunktionen des zentralen Ortes höchster Stufe.

- Die in den Landesentwicklungsprogrammen festgelegte zentralörtliche Hierarchie bezieht sich nicht (!) auf den analytisch-deskriptiven Zentrale-Orte-Begriff der Wissenschaft, welcher auf die „Ist-Situation“ abzielt, sondern bezieht sich auf den normativ-instrumentellen Begriff der Raumplanung, welcher eine „Soll-Situation“ meint. Damit ist mit den Festlegungen auch ein Steuerungsanspruch des Landes verbunden, welcher auf die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und Versorgungsmöglichkeiten und eine nachhaltige Entwicklung des Raumes gerichtet ist. Entsprechend ihrer zentralörtlichen Funktion haben zentrale Orte somit auch allgemein Einrichtungen der Daseinsfürsorge vorzuhalten, welche über den Einzelhandel hinausgehen. So haben höherrangige zentrale Orte Einrichtungen vorzuhalten, wie z.B. höhere Schulen und Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Sporthallen und –einrichtungen, Museen, Veranstaltungsräume für Kunst und Kultur, welche allein schon aufgrund der Unterhaltskosten von niederrangigen zentralen Orten nicht bereit gestellt werden können. Das Prinzip der gestreuten Schwerpunktbildung soll ermöglichen, daß für alle Bewohner eines Landes solche Einrichtungen in zumutbarer Entfernung vorhanden sind. Dabei stellen die genannten Einrichtungen für die zentralen Orte zunächst Kostenfaktoren dar, welche v.a. aus dem kommunalen Haushalt zu bedienen sind. Insofern ist es nur schlüssig und folgerichtig, daß die Landesplanung den entsprechenden höherrangigen zentralen Orten auch das Vorrecht einräumt, gewisse Einrichtungen auf ihrem Gebiet anzusiedeln, welche auch Einnahmen für die kommunalen Haushalte generieren. Hierzu dienen u.a. auch Einkaufszentren und das damit verbundene Steueraufkommen. Indem im konkreten Fall die SCS in einer Gemeinde realisiert wurde, welche entsprechend der landesplanerischen Funktionszuweisung nicht zur Ansiedlung eines solchermaßen großdimensionierten Einkaufszentrums vorgesehen war, ist somit nicht nur eine „Zentralität abseits des zentralörtlichen Systems“ entstanden, sondern es wurden der Stadt Graz Mittel für ihren kommunalen Haushalt entzogen, welche u.a. auch dafür vorgesehen sind, ihre anderen – kostenintensiven – zentralörtlichen Versorgungsaufgaben zu finanzieren. Auf der anderen Seite hat die Gemeinde Seiersdorf-Pirka hierdurch sich zusätzliche Finanzmittel für ihren Haushalt verschafft, welchen keine entsprechend kostenintensiven Versorgungsaufgaben gegenüberstehen.
- Aber mehr noch: indem durch die SCS Umsatz von bestehenden Shoppingcentern (hier u.a. „Center West“) und Geschäftsstraßen in Graz abgezogen hat, wurde das mögliche Steueraufkommen dieser Betriebe und somit der kommunale Haushalt der Stadt Graz zusätzlich belastet.
- Dieser Aspekt der sozialen Kosten und Aufwendungen für die kommunalen Haushalte, welche durch die Existenz und den Betrieb der SCS ausgelöst werden, wird im Übrigen gerade auch von S+M in der Analyse der historischen Veränderungen der Handelsstruktur im Einzugsgebiet der SCS völlig vernachlässigt. Es bestehen in der rückblickenden Betrachtung wenig Zweifel, daß der Umstand, daß – wie von S+M festgestellt - in den betroffenen Bezirkszentren und Umlandgemeinden seit Eröffnung der SCS meist keine Verödung der Ortszentren und gewachsenen Geschäftslagen eingetreten ist, insbesondere auch darauf zurückzuführen ist, daß die entsprechenden Gemeinden in dieser Zeit zur Unterstützung der örtlichen Gewerbetreibenden und zur Stabilisierung der Geschäftslagen erhebliche Mittel aus den kommunalen Haushalten aufgewendet haben, um Stadt- und Citymarketingprozesse durchzuführen, eine gestalterische Aufwertung der öffentlichen Räume und anderes mehr vorzunehmen. Dies mußte aus dem vorhandenen Steueraufkommen finanziert werden und ging meist zu Lasten anderer Aufgaben (z.B. Sanierung von Schulen und Kindergarten, Ausbesserung der Infrastruktur), welche teilweise zurückgestellt wurden. Damit wurden auf Seiten der Gemeinde Seiersberg-Pirka sowie des Betreibers / Eigentümers durch die Existenz und den Betrieb der SCS Einnahmen ermöglicht, welche auf Seiten einer Vielzahl von

Kommunen zusätzliche Kosten verursachten bzw. eine Umwidmung von Steuermitteln für neue Aufgaben erforderlich machten.

- Neben den Kosten und Aufwendungen für die kommunalen Haushalte sind auch auf Seiten der Privatwirtschaft durch die Existenz und den Betrieb der SCS in nicht geringem Umfang zusätzliche Kosten entstanden. Es bestehen wenig Zweifel, daß verschiedene seit 2003 durchgeführte Maßnahmen z.B. bei den Shoppingcentern „Center West“ oder „Citypark“ in Graz wesentlich durch den Wettbewerbsdruck der SCS erforderlich wurden und nicht allein als übliche Refurbishments oder Modernisierungen zu sehen sind. Gerade diese Einkaufszentren und Geschäftslagen auf dem Gebiet der Stadt Graz als landesplanerisch zentraler Ort höchster Stufe waren lt. S+M-Gutachten durch die SCS in besonderem Maße betroffen, wobei v.a. das „Center West“ sich nie von den direkten Konkurrenzwirkungen erholen konnte und trotz erheblicher Investitionen in die Stabilisierung des Centers einen massiven Wertverlust der Immobilie hinzunehmen hatte. Dies war u.a. auch deswegen der Fall, weil sich das „Center West“ rechtskonform verhalten hatte und den negativen Bescheid der Stadtverwaltung Graz auf das Ansuchen für eine Veränderung der Flächen- und Nutzungskonzeption des Centers akzeptierte. Diese auf Seiten der Privatwirtschaft erforderlich gewordenen Investitionen in die Existenzsicherung der betroffenen Einkaufszentren und Geschäftsstraßen wären vermutlich in dem eingetretenen Ausmaß nicht erforderlich gewesen bzw. hätten sich wirtschaftlich deutlich rentabler ohne die SCS dargestellt, da – und dies konstatiert auch S+M – die mieterseitige Flächennachfrage an diesen Standorten ohne die SCS größer und somit – als logische Konsequenz – das erzielbare Mietpreisniveau höher gewesen wäre.
- Die durch die Wettbewerbswirkungen der SCS gerade auch gegenüber den Grazer Einkaufszentren ausgelöste Notwendigkeit zur Sicherung der eigenen Marktposition und die hieraus resultierenden Maßnahmen haben selbstverständlich auch zu einer weiteren Verschärfung der Wettbewerbsintensität im Einzelhandel u.a. in Graz selbst beigetragen. Insofern trifft es die Sachlage nicht ganz, wenn S+M in ihrer Analyse der Veränderungen der regionalen Handelsstrukturen darauf hinweist, daß *„die Citybereiche 1 und 2 (...) ebenso von der Marktwirkung der Shoppingcity Seiersberg betroffen (waren), allerdings nur mit einem geringen bis mittleren Ausmaß. Dies liegt darin begründet, dass auch andere, vor allem stadtnäher gelegene neu geschaffene Einkaufsziele eine erhebliche Marktwirkung auf dieser Bereiche ausgeübt haben und damit ein singulärer, direkter kausaler Zusammenhang von Marktwirkung und Strukturveränderung auf diesen Bereich nicht bescheinigt werden kann.“* Nachdem die Genehmigung und Realisierung eines großdimensionierten Einkaufszentrums in Seiersberg sich der stadtplanerischen Einflußnahme der Stadt Graz völlig entzog, mußte die Stadt Graz in Reaktion auf diese Entwicklung nachziehen und Genehmigungen an Standorten erteilen, welche unter anderen Umständen (wie das Beispiel „Center West“ zeigt) vermutlich nie erfolgt wären. Insofern ist die von S+M beschriebene „erhebliche Marktwirkung“ von „stadtnäher gelegenen Einkaufsziele“ im Wesentlichen eine Folgewirkung der SCS und steht in direktem kausalen Zusammenhang mit der Existenz und Entwicklung der SCS.

19.12.2016