



Gemeinde

seiersberg-pirka

BEZIRK GRAZ-UMGEBUNG

An die
Steiermärkische Landesregierung A13,
Umwelt und Raumordnung
z.H. Frau Hofrätin Mag.^a Andrea Teschinegg
Stempfergasse 7
8010 Graz

Tel. 0316/28-21-11-0 Fax: DW 66
E-Mail: gde@seiersberg-pirka.gv.at

Sachbearb.: Mag. Herbert Zenz
Durchwahl: 30

Seiersberg-Pirka, am 23.12.2016

Per E-Mail: abt13-bau-raumordnung@stmk.gv.at
cc: begutachtung@stmk.gv.at

GZ.: 031-2/EinzelstandortVO/20

Ihr Zeichen: ABT13-10.30-S1/2016-59/Begutachtung

Sehr geehrte Frau Hofrätin Mag.^a Teschinegg!

Wir nehmen in obiger Angelegenheit Bezug auf Ihr Schreiben vom 31.10.2016, ABT13-10.30-S1/2016-59, und erstatten im Anhörungsverfahren zum Entwurf einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, mit der für die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird, in Hinblick auf § 31 Abs 9 lit d StROG 2010 binnen offener Frist nachstehende

STELLUNGNAHME:

1. Vorbemerkungen

- 1.1 Zunächst dürfen wir auf unsere Stellungnahme vom 25.10.2016 und das dort erstattete Vorbringen verweisen.

Zwar nehmen wir zur Kenntnis, dass nunmehr offenkundig angedacht ist, eine Verkaufsfläche von insgesamt 74.000 m², hievon eine für Lebensmittel zur Verfügung stehende Verkaufsfläche von 5.000 m², festzulegen. Im Hinblick auf den Antragsgegenstand – dieser umfasst bekanntlich eine maximale Verkaufsfläche von 78.800 m², hievon eine maximale Verkaufsfläche von 7.500 m² für Lebensmittel, vermeinen wir aber nach wie vor, dass auch diesbezüglich sämtliche Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 StROG 2010 erfüllt sind.

Der Übersichtlichkeit halber beziehen sich die nachstehenden Ausführungen freilich grundsätzlich auf den nunmehr im Anhörungsverfahren gemäß § 31 Abs 9 StROG

2010 befindlichen Verordnungsentwurf.

Eingangs wird in Beilage ferner vorgelegt

- das Rechtsgutachten von Univ.-Prof. Dr. Berka, Universität Salzburg, zu den rechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einer Einzelstandortverordnung (§ 31 Abs 8 StROG) für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka, vom November 2016, welches sich auf den vorliegenden Entwurf der Verordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG bezieht;
- und das Gutachten der RegioPlan Consulting, Wien, vom 20.12.2016, welches sich insbesondere auf die Thesen, welche in der bereits früher von der Behörde eingeholten handelsstrukturellen Analyse "Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz", von Standort und Markt, bezieht.

1.2 In rechtlicher Hinsicht ist zunächst zu bekräftigen, dass es sich im gegenständlichen Fall sowohl rechtlich als auch fachlich nicht um die "*Errichtung*", sondern iSd § 31 Abs 8 Einleitungssatz StROG 2010 um die "*Erweiterung*" von Einkaufszentren handelt, was schon die bisher gegebenen Widmungsvoraussetzungen am Standort – unabhängig von den bestehenden Baulichkeiten – belegen. Denn am Standort bestehen bis auf die "öffentlichen Interessentenwege" iS unseres gestellten Antrags bereits jetzt Einkaufszentren-Widmungen.

1.3 Es erhellt schon aus dem klaren Gesetzeswortlaut, dass eine Verordnungserlassung gemäß § 31 Abs 8 StROG 2010 auch für die Erweiterung von Einkaufszentren zulässig ist, zumal die der Steiermärkischen Landesregierung eingeräumte Ermächtigung zur Erlassung einer "Einzelstandortverordnung" (§ 31 Abs 8 StROG 2010) auf eine flexible Standortplanung für Einkaufszentren, durch die (auch) anlassbezogen auf gegebene Verhältnisse situationsangepasst reagiert werden kann, abzielt. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlassung einer Verordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG sind nach der Art finaler Raumordnungsnormen formuliert und geben, auch in ihrem Zusammenhang betrachtet, der Behörde einen erheblichen Spielraum des Planungsermessens. Bei der Handhabung dieses Ermessens können sachliche Gesichtspunkte jedenfalls Berücksichtigung finden; hier etwa der Umstand, dass sich die bestehenden Gebäude der Shopping City Seiersberg auf rechtskräftige Bewilligungen stützen können und am Bestandsschutz teilhaben, der verfassungsrechtlich abgesichert grundsätzlich rechtmäßig ausgeübten Nutzungen auch dann zukommt, wenn sich die Rechtsgrundlagen geändert haben. Weil es sich bei der Erlassung einer Einzelstandortverordnung um einen Akt der überörtlichen

Raumplanung handelt, sind auch die gesetzlichen Grundsätze und Ziele der Raumordnung entsprechend zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf das Ziel nach § 3 Abs 2 Z 1 StROG 2010, da dieses auf eine Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen des Landes abstellt. Es ist daher legitim und durch das angeführte Raumordnungsziel gedeckt, wenn die öffentlichen Interessen an der Sicherung bestehender wichtiger Wirtschaftsunternehmen und der damit verbundenen Arbeitsplätze mit in die Entscheidungsgrundlagen einbezogen werden. Bei der Beurteilung, ob die in § 31 Abs 8 StROG 2010 genannten Voraussetzungen für die Erlassung einer Einzelstandortverordnung vorliegen, ist im gegenständlichen Fall, bei dem es antragsgemäß um die Erweiterung eines Einkaufszentrums geht, auf die erweiterungsbedingten Änderungen abzustellen. Das bedeutet, dass nur die durch die tatsächliche Erweiterung bedingten Auswirkungen auf die in § 31 Abs 8 StROG 2010 angeführten Gegebenheiten und Interessen in die Beurteilung einzubeziehen sind.

Genau diese erweiterungsbedingten Änderungen sind in den von uns vorgelegten Antragsunterlagen abgebildet und beziehen sich die im Ermittlungsverfahren von der Steiermärkischen Landesregierung nunmehr eingeholten Sachverständigengutachten auch richtigerweise auf diese erweiterungsbedingten Änderungen.

- 1.4 Bevor auf die einzelnen Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 StROG 2010 eingegangen werden soll, sei darauf hingewiesen, dass auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht im vorliegenden Fall die Erlassung einer Verordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG 2010 zulässig ist.

Hiebei ist hervorzuheben, dass der Gesetzgeber mit § 31 Abs 8 StROG 2010 eine Ermächtigung geschaffen hat, die Lösungen ermöglichen will, die auf die Lage bestimmter Einzelfälle abgestimmt sein kann. Hinzu kommt, dass es gängige Praxis ist, dass in der Flächenwidmungsplanung Widmungen verfügt werden, die auf einen gegebenen Baubestand bezogen sind. § 31 Abs 8 StROG 2010 schließt insbesondere unter Berücksichtigung auf die Rechtsnatur von Planungsakten wie dem hier beantragten keinesfalls aus, dass sich eine "Einzelstandortverordnung" iSd § 31 Abs 8 StROG 2010 nicht auch auf einen gegebenen Bestand beziehen kann. Wenn § 31 Abs 8 StROG 2010 davon spricht, dass durch eine Verordnung nach der zitierten Bestimmung Flächen für die "Errichtung" oder "Erweiterung" von Einkaufszentren ausgewiesen werden, deckt das sowohl den Fall, dass bereits ein Einkaufszentrum besteht, als auch den Fall, dass es sich um eine unbebaute oder durch Bauten einer anderen Widmung bebaute Fläche handelt.

2. Zu den gesetzlichen Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 StROG 2010

- 2.1 Zunächst ist ganz allgemein festzuhalten, dass die Formulierung in § 31 Abs 8 StROG 2010, wonach die Landesregierung eine Verordnung nach der genannten Gesetzesstelle erlassen "kann", auf die Einräumung einer Art von Ermessen hindeutet. Jedoch räumt das Gesetz der Behörde im Zusammenhang mit der Erlassung einer solchen Verordnung keinen unbegrenzten Handlungsspielraum ein; das "Ermessen" ist vielmehr eine Form des Planungsermessens, das verschiedenen Bedingungen und Bindungen unterliegt, wie sie – ganz allgemein – für die den Planungsbehörden im Raumordnungsrecht eingeräumten Planungsbefugnisse nach der einschlägigen Judikatur des VfGH maßgeblich sind. Das eingeräumte Ermessen bei der Erlassung einer Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG 2010 ist daher ein rechtlich gebundenes Ermessen. Dies bedeutet, dass dann, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 31 Abs 8 StROG 2010 vorliegen, die Planungsbehörde von ihrem Planungsermessen im Rahmen der Verfolgung von legitimen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung Gebrauch machen darf.

Hiebei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde Seiersberg-Pirka im Wege ihrer Antragstellung in rechtlicher Hinsicht im Ergebnis eigene Interessen im Bereich der örtlichen Raumplanung geltend gemacht hat, welche der Gesetzgeber als rechtliche Interessen anerkannt hat, und die somit in den vorzunehmenden Abwägungsprozess einzubeziehen sein werden. Konkret handelt es sich dabei um unser Interesse an der Sicherung und Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen in unserer Gemeinde einschließlich der Sicherung der Standorte für bestehende Betriebe, wobei dieses Interesse durch § 4 Abs 2 des Regionalen Entwicklungsprogramms für die Planungsregion Steirischer Zentralraum, Stmk LGBl 87/2016, belegt wird. Es sind somit nicht nur die überörtlichen Interessen an der Realisierung eines Einkaufszentrums abwägend zu berücksichtigen, sondern auch die von uns mit vorliegender Antragstellung wahrgenommenen Interessen ua an der Sicherung eines entsprechenden Standorts für ein Einkaufszentrum.

Ferner sind – gerade im Fall der vorliegend gegebenen komplizierten Bewilligungs- und Rechtslage – private Interessen erheblich. Denn dem Gebot der sachlichen Rechtfertigung einer Flächenwidmungsplanung, die in erster Linie den Interessen des Bauwerbers entspricht, wird schon dadurch Rechnung getragen, dass der Planung eine den Erfordernissen des Raumordnungsgesetzes entsprechende Interessenabwägung zugrundeliegt (VfSlg 13306/1992). Soweit die sachlichen Voraussetzungen für eine Widmung vorliegen, ändert auch ein konkretes Interesse einer Betreibergesellschaft an einer bestimmten Widmung nichts an der

Gesetzmäßigkeit dieser Widmung, wenn die sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind (VfSlg 17656/2005). Im vorzunehmenden Abwägungsprozess muss daher neben dem Interesse der Gemeinde Seiersberg-Pirka auch das Interesse der Betreiber der Shopping City Seiersberg an einer Absicherung einer durch Unklarheiten gekennzeichneten Rechtslage und deren Interesse an der weiteren Fortführung des Betriebes der Shoppingcity Seiersberg ebenso einbezogen werden.

2.2 Der Voraussetzung nach § 31 Abs 8 Z 1 StROG 2010 ist entsprochen:

§ 31 Abs 8 StROG 2010 folgt dem Konzept, dass in Einzelfällen die Festlegungen der generell geltenden Einkaufszentren-Verordnung und der in ihr enthaltenen Flächenbegrenzungen zu durchbrechen, was auch durch die Textierung des § 2 Z 1 Einkaufszentren-Verordnung, Stmk LGBl 58/2011, bestätigt wird. Die Einkaufszentren-Verordnung ist daher kein Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG 2010. Auch treffen weder das Steiermärkische Landesentwicklungsprogramm 2009, noch das regionale Entwicklungsprogramm für die Region Steirischer Zentralraum konkrete Festlegungen, welche auf die sachlichen und raumordnungspolitischen Gegebenheiten und Herausforderungen rund um die Shopping City Seiersberg bezogen sind; insofern können sich aus diesen Programmen auch keine konkreten Vorgaben oder Grenzen für die Erlassung einer Einzelstandortverordnung für den Standort der Shopping City Seiersberg ergeben. Nichtsdestotrotz könnten die in § 3 des Steiermärkischen Landesentwicklungsprogramms 2009 enthaltenen Festlegungen zur Entwicklung der Siedlungsstrukturen und zum Konzept der zentralörtlichen Gliederung mit der Festlegung eines abgestuften Systems zentraler Orte sein; Vergleichbares gilt für das regionale Entwicklungsprogramm, soweit hier die Aussagen zur zentralörtlichen Funktionalität der Gemeinden im Planungsraum weiter konkretisiert werden. Dies gilt insbesondere insofern, als die Gemeinde Seiersberg-Pirka wie ausgeführt eine Funktion als teilregionales Zentrum iSd 4 Abs 2 des Regionalen Entwicklungsprogramms und als regionaler Industrie- und Gewerbestandort iSd Abs 4 leg cit zugewiesen erhalten hat, womit das besondere öffentliche Interesse der Sicherung der Standortvoraussetzungen für bestehende Betriebe von regionaler Bedeutung dokumentiert wird.

Im Einzelnen erweisen schon die vorliegenden Sachverständigenbegutachtungen, nämlich sowohl das Papier Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz von Standort+Markt vom September 2016, als auch das raumplanungsfachliche Gutachten vom 28.10.2016 des Büros Dr. Paula, dass nach dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Region Steirischer Zentralraum die

Versorgungsbereiche zentraler Orte aufgrund der geografischen Gegebenheiten nicht deckungsgleich mit den Gemeindegrenzen zu betrachten sind. Dies gilt besonders für die bekanntlich an die Landeshauptstadt Graz angrenzende Gemeinde Seiersberg-Pirka und die Shopping City Seiersberg, welche bloß rund 400 m südlich der Stadtgrenze zu Graz situiert ist. Wegen dieser Nähe zur Stadtgrenze und der Lage innerhalb des Siedlungskörpers der Stadttagglomeration ist dem Standortbereich im teilregionalen Versorgungszentrum Seiersberg-Pirka eine höherrangige zentralörtliche Funktion zuzuschreiben. Beim Standort der Shopping City Seiersberg handelt es sich somit um einen räumlichen Bereich, den das Landesentwicklungsprogramm als eine Stadtregion anspricht, dh als Teil einer räumlich-funktionellen Einheit um Kernstädte, welche sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der zugeordneten Außenzone iSd § 3 Abs 4 Stmk Landesentwicklungsprogramm 2009 zusammensetzt. Unser Antrag sowie der Entwurf der Verordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG 2010 passt das so richtig verstandene Konzept der zentralörtlichen Gliederung an die konkreten räumlichen Gegebenheiten der Standortgemeinde an und zieht daraus die entsprechenden Konsequenzen; dies vor allem in der Form, dass die Verkaufsflächen – sowie schon in der Vergangenheit – mehr oder weniger genau an den für die Kernstadt geltenden Verkaufsflächen orientiert werden, mit welcher der Standort Seiersberg-Pirka raumordnungsfachlich betrachtet in einer Stadtregion verschmolzen ist. Damit wird das Zentrale-Orte-Konzept weder durchbrochen noch negiert, sondern das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung auf eine bestimmte konkrete räumliche Lage angepasst. Das Instrument der Einzelstandortverordnung wurde gerade geschaffen, um eine solche flexible Standortplanung für Einkaufszentren zu ermöglichen.

Dem kann auch § 2 Abs 1 Z 31 StROG 2010 nicht entgegengehalten werden, da der hier zu beurteilende "Siedlungsschwerpunkt" iSd § 4 Abs 3 des Entwicklungsprogramms für die Planungsregion auf den gesamten Siedlungsraum Graz und Seiersberg-Pirka bzw die entsprechende Stadttagglomeration zu beziehen ist. Ebenso bezieht sich die Festlegung nach § 4 Abs 4 leg cit ausdrücklich auf die gesamte Gemeinde Seiersberg-Pirka.

In diesem Lichte stimmen wir den Erläuterungen der Stmk Landesregierung ausdrücklich zu, wenn er neben den bereits beschriebenen öffentlichen Interessen der Gemeinde und privaten Interessen der Eigentümer auch das überörtliche Interesse an der Erlassung einer Einzelstandortverordnung strukturiert darlegt und belegt, dass die Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 Z 1 StROG 2010 gegeben sind.

2.3 Das Gutachten der RegioPlan Consulting kommt in Hinblick auf § 31 Abs 8 Z 1

StROG 2010 zu folgenden Ergebnissen:

Die relevanteste Aussage im Rahmen der handelsstrukturellen Analyse zur Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz, beauftragt vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung und durchgeführt von Standort und Markt, ist die getroffene Annahme, dass die Shopping City Seiersberg ohne einer Verkaufsflächenerweiterung und nur durch Veränderung der rechtlichen Situation eine um 25 % höhere Performance erreichen wird. Daraufhin wurde eine Empfehlung abgeleitet, die Verkaufsflächenobergrenzen im Rahmen der Einzelstandortverordnung zu reduzieren, für den Handel um 25% und für den Lebensmittelhandel um 33 %.

Die von Standort und Markt verwendete Argumentationslinie für ein Umsatzwachstum von 25 % aufgrund der Erlassung einer Einzelstandortverordnung ohne Verkaufsflächenerweiterung fußt auf dem Vergleich von Flächenproduktivitäten anderer Shopping Malls (Shopping City Süd in Vösendorf, Donauzentrum in Wien, PlusCity nahe von Linz und Europark in Salzburg) in Österreich mit ähnlicher Versorgungsfunktion. Gegen diese Aussage sprechen aus Sicht von RegioPlan drei wesentliche Kritikpunkte bezogen auf die verwendete Methodik und die herangezogenen Kennzahlen:

- Die Verwendung der Methodik „Benchmarking“ eignet sich für einen Vergleich mit den daraus resultierenden Abweichungen entweder zu Durchschnittswerten oder zu Best-Practice-Werten, wobei Unterschiede der Handelszonen sowohl in Bezug auf das Angebot als auch auf in Bezug auf die Nachfrage erläutert werden müssen. Standort und Markt verwendet Benchmarking fälschlich für die Vorgabe einer Zielperformance und lässt alle Unterschiede im Marktumfeld sowohl auf Angebotsseite (Branchenzusammensetzung, Größenklassen der Geschäfte, Preispositionierung) als auch auf der Nachfrageseite (Konsumenten im Einzugsgebiet, Kaufkraft, Konkurrenzsituation) völlig außer Acht. Benchmarks, wie sie Standort und Markt verwendet, sind daher ungeeignet und nicht nützlich, da sie keine Erklärungen bieten, sondern nur Thesen in den Raum stellen. Ein mögliches Umsatzwachstum kann nur durch eine detaillierte Betrachtung des Konsumenten und des Konsumentenverhaltens am gegebenen Markt dimensioniert werden. Diese Berechnungen von Konsumenten- und Marktseite führt Standort und Markt nicht an und bietet auch keine Erklärung dafür, wie bestehende Mieter ohne Verkaufsflächenerweiterung 25% bzw. 70

Mio. € (entspricht etwa dem Gesamtumsatz inkl. Dienstleistung und Gastronomie der Shopping City Nord) mehr Umsatz generieren sollen.

- Zusätzlich zu der Verwendung einer für diesen Fall ungeeigneten Methodik basieren die Annahmen von Standort und Markt auf falsch verwendeten Kennzahlen, die für den Vergleich und die Zielvorgabe der Shopping City Seiersberg herangezogen worden sind. Standort und Markt geht in den Ausführungen von einer Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg von 3.600 EUR/m² aus, die aus dem Umsatz und der rechtlich relevanten Verkaufsfläche (inklusive Mallfläche) resultiert. Diese Performancekennzahl vergleicht Standort und Markt mit Flächenproduktivitäten von Shopping Malls unter Verwendung der Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition oder sogar unter Verwendung der vermietbaren Fläche (inklusive Lager). Es werden also völlig unterschiedliche Parameter herangezogen („Äpfel-und-Birnen-Vergleich“) und daraus unzulässigerweise abgeleitet, dass die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg derzeit unterdurchschnittlich sei und durch Umbau- oder Refurbishing-Maßnahmen massiv gesteigert werden könnten. Vergleicht man hingegen die richtigen Parameter miteinander, zeigt sich, dass die Flächenproduktivität bezogen auf die Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition der Shopping City Seiersberg um 22 % höher liegt als im Standort und Markt-Gutachten angenommen, damit ist die Annahme des 25 %-igen Steigerungspotenzials als obsolet und völlig unrealistisch anzusehen. Zusätzlich konnten die von Standort und Markt angegebenen Flächenproduktivitäten des Donauzentrums (6.630 EUR/m²) und der Plus City (6.430 EUR/m² GLA) unter Einbezug externer Quellen nicht bestätigt werden und es muss deren Richtigkeit angezweifelt werden. Die Flächenproduktivität des Donauzentrums konnte mit einer Schwankungsbreite von 5.000 bis 5.100 EUR/m² verifiziert werden und die der Plus City nach der Erweiterung mit rund 4.700 EUR/m² Verkaufsfläche, sodass die Flächenperformance der Shopping City Seiersberg mit 4.580 EUR/m² nach rein wirtschaftlicher Verkaufsflächendefinition nicht einmal 10 % von den Referenzwerten abweicht.
- Der Schlussfolgerung von Standort und Markt, dass nämlich in der zu erlassenden Einzelstandortverordnung die Verkaufsflächen von den beantragten 78.736 m² auf 59.052 m², also um 25% reduziert werden müssten, um „das Umsatzwachstum am vorliegenden Standort zu regulieren“, steht hingegen ein eindeutiges Berechnungsergebnis gegenüber, das

aufzeigt, dass eine Verkaufsflächenreduzierung von beinahe 19.700 m² (mind. 15.000 m² Verkaufsfläche und mind. 4.500 m² Mallfläche) eine signifikante Umsatzreduktion mit sich bringen würde. Die Empfehlung einer Verkaufsflächenreduzierung als Vorkehrung für eine mögliche Performancesschlechterung führt nicht zu einer Umsatzzuwachsregulierung, sondern im Gegenteil zu einem Umsatzentfall von mindestens 30 % bis hin zu 45 %. Die Umsetzung dieser Empfehlung könnte daher sogar eine Abwärtsspirale in Gang setzen, die in der Schließung des Centers resultiert. Die Mehrheit dieses Umsatzentfalles von 80 Mio. EUR bis hin zu 125 Mio. EUR kann allerdings nicht von den bestehenden Handelszonen ohne weiteres und in ihren jetzigen Dimensionierungen aufgefangen werden, da Flächen für große Ankermieter überhaupt nicht zur Verfügung stehen. Diese Marktteilnehmer könnten sich somit aus dem Grazer Markt zurückziehen, was dazu führt, dass Umsatz und Kaufkraftströme unwiderruflich verloren gehen.

Festzuhalten ist, dass jegliche Reduktion der bestehenden Flächen in der Shopping City Seiersberg zu Umsatzrückgängen führen wird und nicht als prophylaktische Einschränkung der potenziellen Umsatzsteigerung angesehen werden kann. Auch eine Reduktion um 4.800 m² Verkaufsfläche würde sogar unter Berücksichtigung von Umsatzverschiebungen innerhalb der Shopping Mall zu einem Umsatzrückgang von mindestens 10-12 Mio EUR führen und auch die Umsatzauswirkungen der empfohlenen Reduktion der Lebensmittelhandelsflächen muss mit rund -10 Mio EUR quantifiziert werden. Das von Standort und Markt angenommene Wachstumspotenzial der Shopping City Seiersberg beruht auf inadäquaten Methoden und unrichtig verwendeten Referenzwerten und kann in keinem Szenario rechnerisch nachgewiesen werden, da ja auch die zukünftigen Marktgegebenheiten mit kaum wachsenden Ausgaben im Handel limitierende Faktoren für die zukünftige Entwicklung darstellen. Unter Berücksichtigung dieser zukünftigen Marktgegebenheiten werden die umsatzrelevanten Effekte, die durch den Erlass einer Einzelstandortverordnung und dem dazugehörigen Spielraum des Betreibers mit maximal 12-18 Mio. EUR Umsatzwachstum quantifizierbar sind, deutlich unter dem Niveau von +6% liegen und daher keine massiven Auswirkungen auf die bestehende Handelsstruktur im Raum Graz haben können.

- 2.4 Ferner pflichten wir der Darlegung in den erwähnten Erläuterungen der Stmk Landesregierung bei, dass der Einordnung der Teilräume in die Entwicklung des Gesamttraums entsprochen wird und der Standortbereich insbesondere als funktionelle Ergänzung der Kernstadt Graz anzusehen ist, womit die Voraussetzung nach § 31 Abs 8 Z 2 StROG 2010 erfüllt ist.

Gleiches gilt für die Voraussetzung nach § 31 Abs 8 letzter Satz StROG 2010, da nach den Ergebnissen des Ermittlungsverfahrens die Nahversorgung iSd Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (Kurzfristbedarf) im diesbezüglichen Einzugsbereich der Shopping City Seiersberg und in den Bezirkshauptorten im Umland von Graz ausreichend gesichert ist.

- 2.5 Ebenso schließen wir uns in Hinblick auf die Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 Z 3 bis 5 StROG 2010 den umfangreichen Erläuterungen der Stmk Landesregierung ausdrücklich an.

Es unterliegt zunächst keinem Zweifel, dass die Voraussetzungen nach Z 3 und 4 leg cit gegeben sind. Unter Bezugnahme auf § 31 Abs 8 Z 5 StROG 2010 ist insbesondere hervorzuheben, dass aus fachlicher Sicht, so wie dies aus dem Gutachten des verkehrstechnischen ASV vom 24.10.2016 hervorgeht, die Anbindung der Shopping City Seiersberg an den öffentlichen Verkehr durch die Buslinie 78 ausreichend gegeben ist, womit die entsprechende Vorgabe erfüllt wird, was auf gleicher fachlicher Ebene bis dato unbestritten geblieben ist.

- 2.6 Bezug nehmend auf die Erfordernisse der Vermeidung unzumutbarer Immissionen iSd § 30 Abs 8 Z 3 StROG 2010 sowie der Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen der Nachbarschaft iSd Z 6 leg cit dürfen wir ebenso darauf verweisen, dass die von uns vorgelegten fachlichen Stellungnahmen im Ergebnis von den entsprechenden Gutachten der Amtssachverständigen bestätigt wurden, sodass den entsprechenden Ausführungen der Stmk Landesregierung in ihren Erläuterungen nichts hinzuzufügen ist.

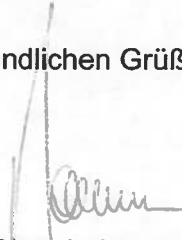
In rechtlicher Hinsicht wird auch an dieser Stelle nochmals ausdrücklich festgehalten, dass korrekterweise eine bloße Änderungsbetrachtung durchzuführen war. Weiters ist in Hinblick auf das stellenweise behauptete Erfordernis der Durchführung einer Umweltprüfung darauf zu verweisen, dass gemäß § 4 Abs 3 Z 2 StROG 2010 eine solche für Planungen nicht erforderlich ist, wenn die Eigenart und der Charakter des Gebiets nicht geändert wird oder erhebliche Umweltauswirkungen bei Verwirklichung der Planung offensichtlich ausgeschlossen werden können. Im gegenständlichen Zusammenhang ist kaum vorstellbar, dass dadurch, dass sich an der Shoppingcity Seiersberg und den von ihr verursachten Immissionen durch eine Einzelstandortverordnung real nichts ändert und nur die Rechtsform eine andere wird, ein Mehr an Immissionen oder Belästigungen auftreten kann. Es bedarf sohin keiner näheren Erörterung, dass erhebliche Umweltauswirkungen bei Verwirklichung der Planung ausgeschlossen werden können; ebenso bedarf keiner näheren Erörterung,

dass die Eigenart und der Charakter des Gebietes nicht geändert werden sollen bzw die beantragte Planung nicht zu einer Änderung von Eigenart und Charakter des Gebietes führen würde.

3. Resümierende Zusammenfassung

Sohin kann eine Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG 2010 rechtmängelfrei erlassen werden, weshalb um ungesäumte Erlassung einer Verordnung, mit der für die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird und die eine Verkaufsfläche von zumindest 74.000 m² vorsieht, ersucht wird. Ausdrücklich wird aber auch auf den eingangs kurz zitierten Antragsgegenstand – in dessen Rahmen sich eine zulässiger Weise zu erlassende Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG jedenfalls bewegen würde – verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen



Für den Gemeindevorstand:

Der Bürgermeister der Gemeinde Seiersberg-Pirka
Werner Baumann

Beilagen: w. e.

A background image showing four people (three women and one man) in a meeting, looking at documents on a table. The image is overlaid with a semi-transparent red filter. The text is centered over this image.

Gutachten Shopping City Seiersberg

HMI Immobilien Development AG

Fassung vom 20.12.2016

Auftraggeber	HMI Immobiliendevelopment AG Seidlgasse 22 AT – 1030 WIEN
Studientitel	Gutachten Shopping City Seiersberg Fassung vom 20.12.2016
Erstellung	Dezember, 2016
Kundenbetreuung	Anthony Crow, MSc., Account Manager T: +43 1 586 04 53 - 30 E: a.crow@regioplan.eu
Bearbeitung	Mag. Hania Bomba, Geschäftsführung DI Bettina Buchinger, Senior Consulter
Impressum	RegioPlan Consulting GmbH Theobaldgasse 8, A-1060 Wien T: +43 1 586 04 53 E: office@regioplan.eu www.regioplan.eu

© RegioPlan Consulting. Es gelten unsere AGB in der Fassung 08/15.

Die durchgeführten Berechnungen beruhen sowohl auf Angaben des Auftraggebers (Dimensionierung, Branchen-, Mietermix,...) als auch auf zum Zeitpunkt der Studiererstellung bekannten Informationen über die Konkurrenzsituation, Infrastrukturprojekte uvm. Eventuell ausgewiesenen Umsatzpotenziale gehen sowohl von einer optimalen Umsetzung der uns übermittelten Planung, der Umsetzung der Empfehlungen als auch einer bestmöglichen Betriebsführung aus.

Betriebswirtschaftliche Rentabilitätsberechnungen sind, entsprechend den Vereinbarungen, nicht Gegenstand der Untersuchungen. Alle angeführten Markt- und Umsatzpotenziale sowie Umsatzzahlen bestehender Marktteilnehmer beinhalten die Mehrwertsteuer – sofern nicht gesondert gekennzeichnet.

Die vorliegende Untersuchung dient zum internen Gebrauch des Auftraggebers. Eine Weiterveräußerung oder kostenlose Weitergabe an unbeteiligte Dritte (insbesondere: Medien und Internet) ist ausgeschlossen, soweit keine schriftliche Genehmigung von RegioPlan vorliegt.

RegioPlan Consulting behält sich vor, allgemeine Daten weiterzuverwenden.

REGIOPLAN CONSULTING

RegioPlan Consulting ist ein europaweit agierender Unternehmensberater mit Fokus auf einzelhandelsrelevante Themen.

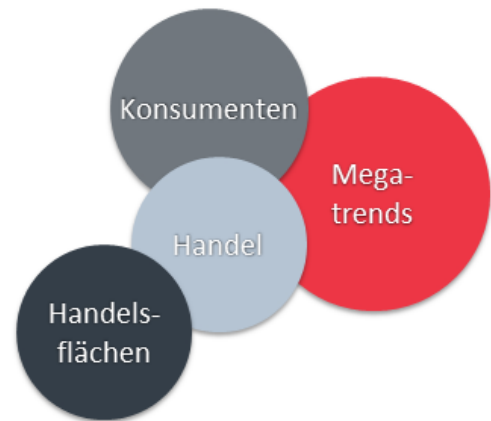
Wir verfügen über 30 Jahre praktischer und wissenschaftlicher Erfahrung durch tägliche Auseinandersetzung mit europaweitem Konsumentenverhalten, internationalen Händlern und Einzelhandelsimmobilien.

Wir verstehen Konsumentenverhalten ebenso wie die internationalen Marktentwicklungen und übersetzen deren Auswirkungen zukunftsfähig in die stationäre Fläche im Handel.

Unsere Expertise als Handelsberater liegt in der

- Entwicklung von Handelskonzepten sowie in der
- Positionierung und im
- Refurbishment von Handelsimmobilien

*Wir verstehen Konsumenten und Handel.
Für Ihre Flächen und Strategien.*



Inhalt

1	Aufgabenstellung	7
1.1	Zielsetzung des Gutachtens	7
1.2	Ergebnis des Gutachtens	8
2	Methodik und Begriffsdefinitionen	9
2.1	Methoden von RegioPlan	9
2.1.1	Abgrenzung von Einzugsgebieten	9
2.1.2	Simulation von Kaufkraftströmen bzw. dem Konsumentenverhalten in Einzugsgebieten	10
2.1.3	Umsatzumverteilungsmodell	10
2.1.4	Benchmarking	11
2.2	Begriffsdefinitionen zu Handelsimmobilien	12
2.2.1	Einkaufszentrum/Shopping Mall	12
2.2.2	Fachmarktzentrum/Retail Center	12
2.2.3	Fachmarktzone/Retail Park	13
2.2.4	Branchenmix von Handelsimmobilien	13
2.3	Begriffsdefinitionen zur Fläche	15
2.3.1	Vermietbare Fläche	15
2.3.2	Verkaufsfläche (wirtschaftliche Definition)	15
2.3.3	Verkaufsfläche (rechtliche Definition)	15
2.3.4	Flächenproduktivität	15
2.4	Begriffsdefinitionen zum Konsumentenmarkt	16
2.4.1	Kaufkraft	16
2.4.2	Konsumausgaben	17
2.4.3	Offline und Online getätigte Konsumausgaben	17
2.4.4	Marktpotenzial	18
2.5	Daten vom Auftraggeber	18
3	Kritische Auseinandersetzung mit den Methoden und Inhalten der handelsstrukturellen Analyse von Standort und Markt	20
3.1	Kritische Auseinandersetzung mit den methodischen Zugängen	20
3.1.1	Relevanz der historischen Analyse	20
3.1.2	Wesentliche Aspekte im Rahmen der Wirkungsanalyse außer Acht gelassen	20
3.1.3	Verwendung von Benchmarks vernachlässigt Unterschiede in Marktgegebenheiten	21
3.2	Kritische Auseinandersetzung mit der verwendeten Datenbasis	22
3.2.1	Unterschiede bei Marktpotenzialen	22
3.2.2	Kundenherkunft und Umsatzherkunft	24
3.2.3	Umsatzangaben für 2016 als Prognosedaten	25
3.2.4	Inadäquate Vergleiche der Kennziffer Flächenproduktivitäten	26
3.3	Kritische Auseinandersetzung mit den Ergebnisinterpretationen	33

3.3.1	Negative Auswirkungen der Shopping City Seiersberg auf die Wachstumsmöglichkeiten anderer Handelszonen	33
3.3.2	Verringerung der Verkaufsfläche um +25%	35
4	Darlegung von Zukunftsszenarien	41
4.1	Ausgangsdaten zu den Szenarienberechnungen	41
4.1.1	Bevölkerungsprognose	41
4.1.2	Konsumausgabenprognose	42
4.1.3	Prognose des Marktpotenzials	43
4.2	Ergebnisse eines Null-Szenarios 2021	45
4.3	Ergebnisse der Wachstumsszenarien	46
4.3.1	Wachstumsszenario durch Umnutzung des Bauteils 5 in Fashion	46
4.3.2	Wachstumsszenario durch Umnutzung des Bauteils 5 als Factory Outlet Center	47
4.3.3	Wachstumsszenario von 25% Umsatzsteigerung	48
4.4	Ergebnisse der Reduktionsszenarien	49
4.4.1	Flächenreduktion um 25% Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition)	49
4.4.2	Flächenreduktion um 4.800 m ² Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition)	51
4.4.3	Flächenreduktion im Lebensmittelhandel um 2.500 m ² Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition)	52
4.5	Erklärungen eines realistischen Auswirkungsszenarios	53
4.5.1	Umsatzveränderung durch frei wählbare Anordnung der Flächen mit Lebensmittel im Sortiment	54
4.5.2	Umsatzveränderung durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind	54
4.5.3	Umsatzveränderung durch Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen	56
4.5.4	Zusammenfassung der Umsatzauswirkungen in einem realistischen Szenario	56
5	Zusammenfassende Betrachtung	57
6	Anhang	60
6.1	Tabellenverzeichnis	60
6.2	Abbildungsverzeichnis	61
6.3	Quellenverzeichnis	62

1 AUFGABENSTELLUNG

Die **HMI Immobiliendevelopment AG, 1030 Wien**, hat die **RegioPlan Consulting GmbH, 1060 Wien**, mit der Erstellung eines Gutachtens für die Shopping City Seiersberg beauftragt, um eine realistische Einschätzung der möglichen Auswirkungen der angestrebten Einzelstandortverordnung und somit einer rechtlichen Veränderung auf die Versorgungssituation zu geben und die Thesen, aufgestellt in der handelsstrukturellen Analyse „Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz“, von Standort und Markt zu überprüfen.

1.1 Zielsetzung des Gutachtens

Die „Shopping City Seiersberg“ befindet sich im Bundesland Steiermark in der Gemeinde Seiersberg und setzt sich aus fünf Einkaufszentren zusammen. Die einzelnen Gebäude dieser Handelszone verfügen über die entsprechenden Flächenwidmungen und aufrechten Bewilligungen zur Nutzung als Handelsflächen. Zur Absicherung der rechtlichen Situation wird jedoch für die gesamte Fläche, die derzeit aus mehreren Baukörpern besteht, die Erlassung einer Einzelstandortverordnung im Sinne des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes angestrebt – ohne dass sich jedoch dadurch an der tatsächlichen Nutzung oder am Ausmaß der bisher schon genehmigten Flächen etwas ändert.

Im, für diesen Zweck erstellten, Handelsstrukturgutachten wurden die potenziell möglichen Auswirkungen der rein rechtlichen Änderung durch eine Einzelstandortverordnung auf die Versorgungsstruktur im Einzugsgebiet quantifiziert. Die umsatzrelevanten Auswirkungen konnten in einem Worst-Case-Szenario mit +11,7 Mio. € und somit einem potenziellen Umsatzwachstum von +4,2% berechnet werden.

Im Rahmen der handelsstrukturellen Analyse zur Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz, beauftragt vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung und durchgeführt von Standort und Markt, wird die Annahme getroffen, dass die Shopping City Seiersberg ohne einer Verkaufsflächenerweiterung und nur durch Veränderung der rechtlichen Situation eine um 25% höhere Performance erreichen wird. Daraufhin wurde eine Empfehlung abgeleitet, die Verkaufsflächenobergrenzen im Rahmen der Einzelstandortverordnung zu reduzieren, sowohl für den Handel als auch speziell für den Lebensmittelhandel.

Ziel des gegenständlichen Gutachtens ist es die Thesen und Schlussfolgerungen, aufgestellt in der handelsstrukturellen Analyse zur „Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz“, die gegen eine Einzelstandortverordnung in der vorgesehenen Dimension sprechen, zu prüfen. Die Schlussfolgerungen umfassen folgende Themen:

- Interpretation der historischen Verkaufsflächenbetrachtung mit dem Ergebnis von negativen Auswirkungen auf das Ergänzungsgebiet Ost, Graz Webling und Murpark durch die Shopping City Seiersberg
- Stellungnahme zum angenommenen Anstieg der Flächenleistung der Shopping City Seiersberg um +25% bei gleichbleibender Fläche

- Bedeutung der Auswirkungen und Stellungnahme zur vorgeschlagenen Reduktion der Lebensmittelfläche auf 5.000 m² Verkaufsfläche (nach rechtlicher Definition)

Ergänzend dazu geht es darum, die Berechnungswege der Ergebnisse im Handelsstrukturgutachten vom März 2016 nochmals transparent darzulegen sowie analog zur Kurzreplik erstellt im Oktober 2016 auf die Kritikpunkte im Gutachten von Standort und Markt im Detail einzugehen — sofern diese für die Einzelstandortverordnung relevant sind.

1.2 Ergebnis des Gutachtens

Das Ergebnis des Gutachtens setzt sich zum einen aus der kritischen Auseinandersetzung mit der handelsstrukturellen Analyse „Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz“ in Bezug auf die Richtigkeit von Daten und Fakten und deren daraus abgeleiteten Interpretationen und Schlussfolgerungen in Bezug auf einen Realitätscheck zusammen. Zum anderen wird nochmals im Detail aufgezeigt, welche Dimension der Umsatzsteigerung von Marktseite überhaupt erklärbar ist bzw. als realistisches Szenario betrachtet werden kann und welche Bedingungen und Auswirkungen eine solche Umsatzsteigerung mit sich bringen würde.

2 METHODIK UND BEGRIFFSDEFINITIONEN

Zu Beginn bieten wir eine Klärung der in diesem Gutachten verwendeten Methoden und Begrifflichkeiten an, um allen Beteiligten Klarheit darüber zu geben, welche Begriffe in der Analyse von Standort und Markt mit den Definitionen von RegioPlan übereinstimmen bzw. auch voneinander abweichen. Zusätzlich soll diese Begriffsklärung zum Verständnis beitragen, welche Begrifflichkeiten aufgrund ihrer Definition miteinander vergleichbar sind und wo ihre Unterschiede liegen, da die in der Analyse von Standort und Markt inkohärent verwendeten Vergleichszahlen zum Teil zu Verwirrung führen.

2.1 Methoden von RegioPlan

Die Methoden zur Berechnung von Umsatzpotenzialen, Umsatzherkünften und Umsatzverschiebungen beruhen auf wissenschaftlich fundierten und langjährig erprobten – und in der Praxis verifizierten – Standorttheorien, die in den verschiedensten Modellen wie dem HUFF-Modell, dem Gravitationsmodell, der Kürzeste-Wege-Matrix, dem Intervening-Opportunities-Modell und vielen mehr ihre Anwendung finden.

Die Methoden von RegioPlan vereinen die relevanten Standorttheorien und standorttheoretischen Modelle ergänz um das aktuelle Wissen über Konsumenten, deren Verhalten sich in den letzten Jahren so schnell wie noch nie zuvor verändert hat und weiterhin verändern wird. Der Konsument und sein Einkaufsverhalten sind die zentralen Faktoren, die in den Modellen in Form von Kaufkraftpotenzialen und Kaufkraftströmen zum jetzigen Zeitpunkt oder auch zukünftig dargestellt werden.

Die in die Methoden von RegioPlan einfließenden Daten und Faktoren stammen zum größten Teil aus Echt-daten und von den aktuellsten und sichersten Primär- und Sekundärquellen ebenso wie aus der praktischen Erfahrung von mehreren hunderten ähnlichen Aufgabenstellungen, die RegioPlan Consulting in den letzten 30 Jahren bearbeitet hat.

2.1.1 Abgrenzung von Einzugsgebieten

Das Einzugsgebiet reflektiert das Konsumentenverhalten und wird bestimmt durch

- Funktion und Größe einer Handelszone (maximale Reichweite in Fahrzeit)
- relevante Konkurrenten nach Größe und Funktion (einschränkende „intervening opportunities“)
- Entfernung zum Standort (unterschiedliche Intensitätszonen)
- sowie topographischen und mentalen Barrieren

Die Gesamtausdehnung der Einzugsgebiete stellt somit jene Region dar, aus der ein Großteil des Umsatzes der Handelszone stammt. Dieser Anteil schwankt im Allgemeinen zwischen 90-95%, kann jedoch durch höhere Anteile von Auslands- und Inlandstouristen bis auf 70-80% sinken.

Die einzelnen Einzugsgebietszonen repräsentieren Gebiete, in denen Konsumenten leben, die ein ähnliches Einkaufsverhalten aufweisen.

Die Abgrenzung von Einzugsgebieten stellt eine Simulation von Kaufkraftströmen dar und dient der Kalkulation von Markt- und Umsatzpotenzialen auf Basis des ökonometrischen Modells nach D.L. Huff. Das Huff-Modell – ein klassisches Gravitationsmodell – stellt die fundierte und erprobte Basis für jede Standortanalyse von RegioPlan dar. Dem Gravitationsmodell liegen vor allem zwei Thesen zu Grunde:

- (1) Die Interaktionen zwischen Standorten nehmen mit zunehmender Entfernung ab – d.h. mit zunehmender Entfernung des Konsumenten vom Handelsstandort sinkt die Kaufkraftbindung
- (2) Andererseits nehmen die Interaktionen zwischen Standorten mit wachsender Standortmasse zu – d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kunde das Shopping-Center bzw. den Handelsstandort aufsucht, steigt mit der Attraktivität und der Größe des Standortes.

Daher wird das Einzugsgebiet in mehrere Intensitätszonen unterschieden, in denen mit der Entfernung zum Standort, der Anteil am Umsatzpotenzial abnimmt. Als Kriterien der Abgrenzung dienen dabei einerseits die Erreichbarkeit des Untersuchungsstandortes in Abhängigkeit von der räumlichen und siedlungsstrukturellen Gliederung, sowie der verkehrlichen Erschließung des Gebietes (konkretisiert in Form von Zeitdistanzzonen) und andererseits die Lage der konkurrierenden Handelsstandorte.

2.1.2 Simulation von Kaufkraftströmen bzw. dem Konsumentenverhalten in Einzugsgebieten

Die Abbildung von Kaufkraftströmen in den Einzugsgebieten repräsentiert das Verhalten der Konsumenten in Bezug auf die Wahl von Handelszonen je nach Einkaufssituation (Lebensmittel versus Möbel). Dieses Einkaufsverhalten wird für das Berechnungsmodell in Marktanteile übersetzt, die sowohl die räumliche Entfernung als auch die Attraktivität (Größe, Angebot, Erreichbarkeit) der Handelszone sowie die Lage und Stärke der Konkurrenz berücksichtigen. Die Kaufkraftströme und Kaufkraftbindung einer spezifischen Handelsimmobilie oder Handelszone können in diesem Modell auch simuliert und prognostiziert werden, in dem einzelne Faktoren wie die Attraktivität einer bestehenden Handelszone verändert oder überhaupt ein neuer Handelsstandort zum Beispiel als Konkurrenzstandort in das Modell eingesetzt werden. Durch die Überprüfung umgesetzter Handelsstandorte und deren Umsatzherkunft wird das Modell stetig kalibriert.

2.1.3 Umsatzumverteilungsmodell

Das Berechnungsmodell der Umsatzumverteilung zeigt auf, dass nicht unendlich viel Umsatz generiert werden kann ohne nicht auch den Umsatz der Konkurrenz zu beeinflussen, da die Ausgaben der Konsumenten

verteilt sind. Neuumsätze oder Umsatzzuwächse in einem gesättigten Markt können nur durch folgende Möglichkeiten generiert werden

- durch natürliches Bevölkerungswachstum und Ausgabensteigerungen in dem jeweiligen Warenssegment
- durch Umsatzverschiebung von eigenen Standorten (Eigenkannibalisierungseffekt im Handel)
- durch Umlenkung der Kaufkraftströme von Kanälen und Konkurrenten innerhalb des Einzugsgebietes
- durch Umlenkung der Kaufkraftströme in das Einzugsgebiet im Falle von hohen Kaufkraftabflüssen

Die Umlenkung der Kaufkraftströme von Konkurrenten bringt somit eine Umsatzverschiebung mit sich, die wiederum in ihrer Dimension von folgenden Theorien abhängt:

- Die Höhe der Umsatzumverteilung hängt von der Entfernung der Handelsstandorte ab analog zum Konsumentenverhalten.
- Die Höhe der Umsatzumverteilung hängt von der Funktion der Handelszone ab, da Handelszonen nur dann im direkten Wettbewerb stehen, wenn sie dieselbe Funktion und Reichweite aufweisen.
- Der Konzentrationsprozess im Einzelhandel ist die Folge von Umsatzverschiebungen weg von schlechten Standortlagen hin zu guten Standortlagen. Handelsstandorte mit schlechten Standortfaktoren werden somit am stärksten von Umsatzverschiebungen betroffen sein.

Das Berechnungsmodell der Umsatzumverteilung wird somit angewendet, um die Auswirkungen auf das Konsumentenverhalten und in weiterer Folge auf die Handelsstruktur im Einzugsgebiet bei geplanten Handelsimmobilien oder Erweiterungen bestehender Handelsimmobilien zu quantifizieren.

2.1.4 Benchmarking

Benchmarking ist eine Methode zum Vergleich von Maßstäben und stellt somit eine vergleichende Analyse mit einem festen Bezugswert dar.

In der Immobilienwirtschaft ist das Benchmarking besser unter der Namen Vergleichswertverfahren bekannt, wo der Grundstückswert abgeleitet wird aus vergangenen Transaktionen von anderen Grundstücken, die in ihren Eigenschaften (Lage, Nutzung, Bodenbeschaffenheit, Zuschnitt) hinreichend übereinstimmen. Da Grundstücke nie eine Übereinstimmung in all ihren Merkmalen aufweisen, werden die Unterschiede in Form von Korrekturfaktoren ausgedrückt.

In der Standortbewertung wird Benchmarking angewendet, indem Kennzahlen von Händler und Handelsimmobilien gegenübergestellt werden, mit dem Ziel das Unternehmen mit Wettbewerbern zu vergleichen. Relevant ist neben der richtigen Auswahl der Vergleichsobjekte, die Festlegung und Angabe der Referenzwerte entweder als Durchschnittswerte oder als Best-Practice-Werte. Weiterführende Interpretationen und Schlussfolgerungen über Wachstumsmöglichkeiten oder Zielgrößen rein über die Methode Benchmar-

king sind aus Sicht der Standortplanung nicht zulässig, da hier die Unterschiede der vergleichenden Unternehmen marktseitig nicht geklärt werden.

2.2 Begriffsdefinitionen zu Handelsimmobilien

2.2.1 Einkaufszentrum/Shopping Mall

Ein Einkaufszentrum bzw. eine Shopping Mall stellt eine Ansammlung von Handels-, Dienstleistungs- und Gastronomiebetrieben dar, die eine bauliche (alles unter einem Dach) und organisatorische (ein Betreiber/Manager) Einheit bilden. Ein weiteres Kriterium bilden die Mallflächen, die für Kunden zugänglich sind, und von denen aus die Geschäfte zu betreten sind. Für die Definition von Shopping Malls wird auch eine Mindestgröße verwendet, im vorliegenden Fall eine vermietbare Fläche von mehr als 5.000 m².

RegioPlan unterscheidet Shopping Malls nach ihrer Versorgungsfunktion, die zusätzlich zur Fläche noch weitere relevante Parameter umfasst. Zu den Parametern, die die Funktion einer Handelszone definieren, zählt auch das Angebot hinsichtlich des Branchenmix und die Lage der Shopping Mall. Die angegebenen Flächendimensionen je Typ stellen daher nur Orientierungswerte dar.

- Nahversorger: Mit rund 7.000 – 10.000 m² vermietbarer Fläche dominiert bei Nahversorgern eindeutig mit knapp 50% der Fläche das Lebensmittelangebot. Die dafür notwendigen Einwohner im Einzugsgebiet liegen bei einer durchschnittlichen Konkurrenzsituation bei ca. 30.000 Personen.
- Kleinregionale Versorger: Mit rund 10.000-20.000 m² vermietbarer Fläche können kleinregionale Versorger entweder einen Angebotsfokus im Lebensmittelhandel oder auch bereits im Fashionbereich (Bekleidung, Schuhe, Sport) aufweisen.
- Regionale Versorger: Mit rund 20.000-40.000 m² vermietbarer Fläche an peripheren, städtischen Lagen oder auch in Einkaufsstraßen benötigen diese Malls bereits rund 150.000 Einwohner im Einzugsgebiet. Die meisten dieser Typen verfügen über ein ähnliches Flächenverhältnis im Lebensmittel- und Fashionangebot, ergänzt um ein großflächiges Angebot im Elektrohandel.
- Überregionale Versorgungsfunktion weisen jene Malls auf, die zumeist mehr als 40.000 m² vermietbare Fläche vorweisen und in deren Einzugsgebieten mindestens 400.000 Personen leben. Diese Funktion übt auch die Shopping City Seiersberg aus.

2.2.2 Fachmarktzentrum/Retail Center

Fachmarktzentren sind unter zentraler Planung errichtete, ebenerdige Versorgungseinrichtungen, die unter einheitlichem Management stehen und durch die räumliche Agglomeration von Einzelhandels-, Gastronomie- und Dienstleistungsbetrieben gekennzeichnet sind. Sie verfügen über einen kostenlosen, ebenerdigen Parkplatz, von dem alle Shops direkt zugänglich sind, jedoch keine Mallfläche. Da die namensgebenden

Hauptmieter, die Fachmärkte, auf eine Grundversorgung im niedrigen bis mittleren Preissegment ausgerichtet sind, gilt diese Positionierung auch für die meisten Fachmarktzentren. Die Positionierung in der unteren Hälfte der Preisskala erreichen sie zudem durch ihre zumeist nicht integrierte, oft periphere, dabei aber verkehrsgünstige Lage sowie eine in der Regel einfache Bauweise mit geringem architektonischen Anspruch. Für die Definition von Retail Center wird auch eine Mindestgröße verwendet, im vorliegenden Fall eine vermietbare Fläche von mehr als 2.000 m² bzw. eine Mindestanzahl von mehr als 3 Geschäften.

2.2.3 Fachmarktzone/Retail Park

Eine Fachmarktzone ist eine Ansammlung von mehreren Fachmärkten, die sich jeweils auf eigenen Grundstücken mit eigenen Zufahrten und Parkflächen befinden. Sie bilden baulich keine Einheit, sind teilweise über einen längeren Zeitraum "gewachsen", stehen jedoch aus Kundensicht in funktionalem Zusammenhang und bilden eine Handelsagglomeration. Eine Fachmarktzone kann aus Fachmarktzentren, einzelnen Fachmärkten und Einkaufszentren bestehen. Fachmarktzentren haben üblicherweise kein eigenes Management

2.2.4 Branchenmix von Handelsimmobilien

Die Zuordnung von Geschäften zu Einzelhandelsbranchen erfolgt im Allgemeinen über das Sortiment, das ständig und hauptsächlich verkauft wird. Die Eindeutigkeit der Zuordnung ist allerdings mit der Weiterentwicklung und der starken Veränderung der Betriebstypen in den letzten Jahren im Handel geringer geworden. Die Sortimentsausweitung lässt die Grenzen immer mehr verschwimmen und im Grunde genommen gibt es heute kaum mehr einen Betriebstyp im Handel, der nur Waren einer einzigen Branche verkauft.

Eine Aufteilung der Betriebe nach ihren Warengruppen ist aufgrund der Verfügbarkeit der Daten als riskant einzustufen. Weder Flächen noch Umsätze nach Warengruppen innerhalb eines Geschäftes werden von Unternehmen publiziert, sodass Berater und Gutachter nur mit Abschätzungen und Hochrechnungen arbeiten könnten. Da diese Unternehmenszahlen allerdings eine solide Basis für Berechnungen und Analysen darstellen müssen, sind derartige Unterteilungen von Betrieben nicht zu empfehlen.

Die Zuordnung von typischen Handelsformaten zu den Branchen ist in der folgenden Tabelle dargestellt, sowie ergänzend Beispiele von Handelsmarken.

Tabelle 1: Shopzuordnung nach Branchen im Allgemeinen

Branche	Betriebstypen	Beispiele von Unternehmen	Beispiele von nicht eindeutig zuorden-baren Unternehmen
Lebensmittel	Supermärkte, Diskonter, Verbrauchermärkte, Bäckereien, Konditoreien,...	Spar, Merkur, Billa, Hofer, Lidl, Bäckereien	
Drogerie, Parfümerie	Drogeriemärkte, Parfümerien, Reformhäuser, Kosmetikanbieter	Bipa, dm, Marionnaud, Douglas	Reformhäuser, Müller Drogerie
Bekleidung, Schuhe, Sport	Bekleidungs-, Dessous-, Schuh-, Sportschuh, Outdoorbekleidungsgeschäfte und Sporthändler, Taschengeschäfte und Lederwarenanbieter	P&C, H&M, Humanic, Deichmann, Odlo, Jack Wolfskin, Northland, Hervis, Sports Direct	Baby One
Buch, Papier, Spiel	Buchhandlungen, Schreibwarengeschäfte, Spielzeuggeschäfte	Libro, Thalia, ToysRUs	
Elektro	Elektrofachmärkte, Elektrofachgeschäfte, Handygeschäfte, Computer/Foto Spezialisten	Media Markt, Saturn, Conrad, electronic4you, Hartlauer	
DIY	Baumärkte, Werkzeugmärkte, Gartencenter	Hornbach, Bauhaus, OBI, Zgonc, bellaflora, Gartencenter Dehner	
Möbel, Heimtextilien	Möbelhaus, Küchenstudio, Wohnaccessoiresanbieter, Geschirr	Kika/Leiner, IKEA, Interio, Depot, wmf	Nanu Nana
Uhren, Schmuck, Optiker	Juweliere, Modeschmuckanbieter, Optiker, Hörgeräte	Bijou Brigitte, Fielmann	Neuroth
Sonstiger Handel	Zoohandlungen, Tabakwaren, Blumen-geschäfte,...	Fressnapf,	Tchibo
Dienstleistungen	Friseur, Reinigung, Änderungsschneiderei, Reisebüro, Schlüsseldienst, Reparaturanbieter	Mister Minit,	Apotheke, Telekommunikationsanbieter
Gastronomie	Restaurant, Fast-Food Anbieter, Café, Konditorei, Eissalon	McDonalds, Burger King, Merkur Restaurant	Wein&Co

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Darstellung

Für die Darstellung der Flächen und Umsätze im handelsstrukturellen Gutachten muss jedoch abseits der wirtschaftlichen Kennzahlen auf die rechtlichen Vorgaben und gesetzlichen Definitionen eingegangen werden. Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz unterscheidet hier nicht nach dem überwiegenden Sortiment eines Handelsbetriebes, sondern ob Lebensmittel im Warensortiment enthalten sind oder nicht. Nach diesem Verständnis fallen beispielsweise Reformhäuser und Drogeriemärkte auch mit einem geringen Lebensmittelangebot in den Bereich Lebensmittel.

2.3 Begriffsdefinitionen zur Fläche

2.3.1 Vermietbare Fläche

Die vermietbare Fläche von Shopping Malls stellt die gesamte vermietbare Fläche für Handel, Dienstleistungsbetriebe und Gastronomie dar; größere nicht-handelsrelevante Flächen (Büros, Wohnungen, Ärztezentren, Freizeitzentren) sind nicht inkludiert; in einigen Fällen weicht die hier angegebene Fläche von den Angaben der Betreiber deutlich ab. Die Mallfläche ist nicht in die vermietbare Fläche inkludiert, außer sie wird vermietet.

2.3.2 Verkaufsfläche (wirtschaftliche Definition)

Die Verkaufsfläche umfasst die dem Kunden zugängliche und überdachte Fläche eines Geschäftes. Im Gegensatz zur Bruttomietfläche sind Lager-, Büro- und Aufenthaltsflächen innerhalb eines Handelsbetriebes nicht in der Verkaufsfläche inkludiert. Ebenfalls nicht enthalten sind Mallflächen bei Einkaufszentren. Die Gesamtverkaufsfläche einer Branche umfasst somit die Summe der Verkaufsflächen aller Standorte des jeweiligen Marktteilnehmers.

2.3.3 Verkaufsfläche (rechtliche Definition)

Die rechtliche Definition von Verkaufsfläche entsprechend der aktuellen steiermärkischen Gesetzeslage (§2 StROG 2010) umfasst zwar im Grunde genommen die wirtschaftliche Verkaufsflächendefinition, da es sich um jene Flächen handelt, auf denen Waren ausgestellt sind und somit beispielsweise Lagerräume nicht inkludiert sind. Bei Einkaufszentren wird jedoch gesetzlich ein Unterschied gemacht, da hier die Mallfläche unabhängig davon ob Waren ausgestellt sind oder nicht, auch zur Verkaufsfläche zählen. Die Flächen von Geschäften außerhalb und innerhalb eines Einkaufszentrums werden daher im Gesetz unterschiedlich in ihrer Dimensionierung behandelt.

Die Auswertungen der Mallflächen (verfügbar in der Shopping Center Top 100 Studie Ausgabe 2013) ergab, dass die Mallfläche rund 20% der Verkaufsfläche im Handel entsprechen kann und eine Spannweite von 10% bis 45% erreicht wird. Die Auswirkungen sind insofern beachtenswert, sodass Flächenproduktivitäten zwischen 10% und 45% nur durch eine andere Begriffsdefinition der Verkaufsfläche voneinander abweichen können.

2.3.4 Flächenproduktivität

Die Flächenproduktivität ist eine wichtige Kennziffer für den Handel und Handelsimmobilien, die sich aus der Gegenüberstellung des Jahresumsatzes eines Unternehmens zur Fläche der Geschäfte berechnet, wo-

bei angegeben wird, ob es sich um die Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher oder rechtlicher Definition oder um die vermietbare Fläche handelt. Für die Errechnung der Kennziffer bei Handelsunternehmen wird generell der Umsatz zur Verkaufsfläche verwendet, bei der Errechnung der Kennziffer von Handelsimmobilien jedoch der Umsatz zur vermietbaren Fläche, da sich aus dieser auch die Miete ableiten lässt.

Der Vergleich von Flächenproduktivitäten ist im Handel nur unter Marktteilnehmern zulässig, die einen ähnlichen Betriebstyp (Größe, Sortiment, Preisstruktur) aufweisen. Ein Vergleich der Flächenproduktivitäten von Handelsimmobilien muss berücksichtigen, dass die Flächenproduktivität von den dominierenden Branchen und deren Betriebstypen abhängig ist.

Tabelle 2: Unterschiede der Flächenproduktivitäten im Handel

Branche/Mieter	Flächenproduktivität per wirtschaftl. Verkaufsfläche	Abweichung zum Durchschnittswert (gerundet)
Lebensmittel	ca. 6.000	-77% bis +67% 1.400 – 10.000
Spar	ca. 5.300	-10%
Merkur	ca. 6.700	+10%
Hofer	ca. 10.000	+70%
Bekleidung	ca. 2.500	-50 % bis +180% 1.300 -7.000
kik	ca. 1.600	-60%
New Yorker	ca. 3.000	+20%
P&C	ca. 4.600	+80%
Sport	ca. 2.700	-40% bis +30% 1.600 – 3.500
Sportsdirect	ca. 2.000	-30%
Gigasport	ca. 2800	+5%
Hervis	ca. 3.200	+20%

Quelle: RegioData Research, Branchenkenzziffern - Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Darstellung

2.4 Begriffsdefinitionen zum Konsumentenmarkt

2.4.1 Kaufkraft

Unter Kaufkraft wird die Fähigkeit einer Person oder eines Haushalts verstanden, innerhalb einer bestimmten Periode mit zur Verfügung stehenden Geldmitteln Güter, Dienstleistungen und Rechte erwerben zu können. Die regionalisierte Kaufkraft gibt somit das Wohlstandsniveau in den unterschiedlichen administrativen Einheiten (Bundesländer, Bezirke, Gemeinden, Zählsprenkel) an. Der Kaufkraftindex gibt die Abweichungen vom jeweiligen nationalen Mittelwert des Wohlstandsniveaus (fixiert mit 100) an und stellt das regionale Wohlstandsniveau dar.

Mit den RegioData Kaufkraftkennziffern stehen uns Daten des einzigen österreichischen Anbieters von Kaufkraftdaten zur Verfügung. Die RegioData Kaufkraftkennziffern zählen zu den wichtigsten und renommiertesten Quellen für regionale Kaufkraftniveaus in Europa.

2.4.2 Konsumausgaben

Die Konsumausgaben beinhalten alle Ausgaben, die ein Einwohner innerhalb eines Jahres für Anschaffungen oder Dienstleistungen in einer bestimmten Warengruppe tätigt unabhängig von der Beschaffungsquelle (im In- oder Ausland). Die Angaben beinhalten die gesetzliche Mehrwertsteuer.

Die RegioData Konsumausgaben Österreich bieten eine sehr detaillierte Auflistung der Konsumausgaben der Österreicher unterteilt in Warengruppen und für die Vergleichbarkeit der Daten mit anderen Ländern eine Zusammenfassung in rund 100 Warengruppen nach der COICOP Klassifizierung. COICOP (Classification of Individual Consumption According to Purpose) ist eine Klassifizierung zur Erstellung von Konsumstatistiken nach Verwendungsart, wird unter anderem von Eurostat verwendet und ist auch für EU-Mitgliedsstaaten bindend.

Bei der Ermittlung der Konsumausgaben stellen die jeweiligen nationalen und internationalen statistischen Ämter und Organisationen (wie Eurostat, UNECE, IMF, etc.), ebenso wie Marktberichte und Branchenstudien verschiedener Unternehmen die wesentlichen Quellen dar. Die Konsumausgaben bieten somit eine Verknüpfung mehrerer, bisher isoliert stehender Quellen. Primärerhebungen aus Befragungen und Branchendaten werden Makrodaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegenübergestellt.

Die Prognose der Konsumausgaben ist ein wesentlicher Bestandteil für abgesicherte Zahlen in der Zukunft. Die Prognoseberechnungen basieren auf allen aktuell verfügbaren Informationen, im wesentlichen volkswirtschaftliche Indikatoren, Konsumverhalten, Brancheneinschätzungen, etc.. Die Prognosewerte sind nominell und ohne Berücksichtigung von zukünftigen Wechselkursschwankungen angegeben. Unerwartete Einflussfaktoren (z.B.: Finanzkrisen, Seuchen, politische Krisen, etc.) können in die Prognose selbstverständlicher Weise nicht einfließen und berücksichtigt werden.

2.4.3 Offline und Online getätigte Konsumausgaben

Die immer stärker werdende Bedeutung des Onlinehandels hat dazu geführt, dass wir bereits seit mehreren Jahren zwischen offline und online getätigten Ausgaben unterscheiden und in unseren Berechnungen einfließen lassen. Die Onlineanteile nach Warengruppen bezeichnen jenen Anteil an den Konsumausgaben, die via Internet getätigt werden, unabhängig davon, ob der Onlineshop im In- oder Ausland betrieben wird.

Die Prognose der Onlineanteile nach Branchen erfolgt mithilfe von Lebenszyklusmodellen, mit denen Wachstums- und Sättigungsprozesse von Produkten und in diesem Fall der Online-Reifegrad je Branchen

abgebildet werden kann. Durch Analogien und Benchmarks mit anderen Ländern sowie der Berücksichtigung von technologischen Innovationen wird eine realistische Einschätzung über die zukünftige Onlineanteile sichergestellt.

2.4.4 Marktpotenzial

Das Marktpotenzial (u.a. auch Kaufkraftvolumen, Kaufkraftpotenzial) stellt für das zu untersuchende Warensortiment die potenzielle Kaufkraft in einer Gebietseinheit dar, unabhängig von Kaufkraftab- und -zuflüssen. Die Marktpotenziale der Wohnbevölkerung in den Einzugsgebieten ergeben sich aus der Anzahl der Einwohner, der durchschnittlichen Konsumausgaben je Einwohner und Jahr gewichtet mit der Kaufkraftkennziffer.

2.5 Daten vom Auftraggeber

Für die Analyse im Zuge des handelsstrukturellen Gutachtens hat uns der Auftraggeber Daten für die Shopping City Seiersberg zur Verfügung gestellt. Dazu zählen die Verkaufsflächen je Geschäft sowie die aggregierte Zusammenstellung der Verkaufsflächen und Mallflächen je Bauteil. Die Umsatzdaten wurden, sofern sie dem Auftraggeber selbst bekannt waren, RegioPlan für die Erstellung des Gutachtens zur Verfügung gestellt. Eine Hochrechnung der Umsätze auf ein volles Geschäftsjahr sowie eine Hochrechnung für rund 20 Shops wurde unter Einbehaltung betriebstypenspezifischer oder Marktteilnehmerspezifischer Kennzahlen aus den aktuellsten Studien, den Branchenkenndaten von RegioData, durchgeführt.

Die wesentlichen Ausgangsdaten und Kennziffern für die Shopping City Seiersberg, auf die sich im Laufe dieses Gutachtens immer wieder bezogen werden, sind in folgender Übersicht zusammengefasst.

Tabelle 3: Ausgangsdaten Shopping City Seiersberg

Shopping City Seiersberg	Gesamte Branchen	Handelsbranchen
Umsatz in Mio. €	310	280
Vermietbare Fläche	85.000	k.A.
Verkaufsfläche in m ² (wirtschaftl. Definition)	66.000	61.303
Verkaufsfläche in m ² (rechtliche Definition)	(78.735)*	78.735
Flächenproduktivität nach GLA	3.650	k.A.
Flächenproduktivität nach Verkaufsfläche (wirtschaftl.)	4.700	4.570
Flächenproduktivität nach Verkaufsfläche (rechtlich.)	k.A.	3.560

Quelle: Auftraggeber, RegioPlan Consulting, eigene Darstellung

* nach rechtlicher Definition werden nur Handelsbranchen berücksichtigt

Wichtig ist bei der Verwendung der Kennziffern zu wissen, dass sich die Daten auf alle Branchen bzw. alle Handelsbranchen beziehen können, wobei letzteres dem gesetzlichen Verständnis entspricht. Weiteres unterscheiden sich die Performancekennzahlen massiv, wenn sie auf die vermietbare Fläche, die Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher oder rechtlicher Definition referenzieren.

3 KRITISCHE AUSEINANDERSETZUNG MIT DEN METHODEN UND INHALTEN DER HANDELSSTRUKTURELLEN ANALYSE VON STANDORT UND MARKT

3.1 Kritische Auseinandersetzung mit den methodischen Zugängen

3.1.1 Relevanz der historischen Analyse

Der Zugang der handelsstrukturellen Analyse ist eine historische Betrachtung der Handelslandschaft in Graz und Umgebung, um die Marktwirkung der Shopping City Seiersberg auf die Zentrenfunktion zu beurteilen.

Prinzipiell lässt sich der Zugang des historischen Abrisses hinterfragen, inwieweit dieser relevant für den Erlass der angestrebten Einzelstandortverordnung ist, deren Auswirkungen sich nur mittels einer Zukunftsperspektive erläutern lassen. Der Zusammenhang zwischen historischer Betrachtung und Zukunftsszenarien wird mangelhaft bis gar nicht hergestellt. Die möglichen wissenschaftlichen Methoden zur Ableitung von zukünftigen Auswirkungen sind nicht vorhanden. Die angenommene Umsatzerhöhung der Shopping City Seiersberg um +25% und die damit einhergehende Empfehlung zur Einschränkung der Verkaufsfläche für die Shopping City Seiersberg steht in keinem Zusammenhang mit der historischen Betrachtungsweise, sondern ist als zukünftige mögliche Entwicklung beschrieben. Die Herkunft dieses zukünftigen Umsatzwachstums wird allerdings im Rahmen der Analyse nicht näher beleuchtet auch nicht die damit einhergehenden Auswirkungen auf die Handelszonen.

3.1.2 Wesentliche Aspekte im Rahmen der Wirkungsanalyse außer Acht gelassen

Die Wirkungsanalyse als theoretisches Interpretationsmodell, um die Beeinflussung der Shopping City Seiersberg auf andere Handelszonen rückwirkend zu beurteilen, basiert auf einer historischen Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung und lässt aus unserer Sicht wesentliche Aspekte, die die Entwicklungsmöglichkeit von Handelszonen beeinflusst, komplett außer Acht. Hinzu kommt, dass der Interpretationsspielraum dieser theoretischen Weiterentwicklungsmöglichkeit und der Beeinträchtigung durch die Marktwirkung der Shopping City Seiersberg von Standort und Markt selbst mit $\pm 25\%$ und somit mit einer sehr hohen Schwankungsbreite eingeschätzt wird. Trotz dieses hohen Unsicherheitsfaktors fließen die Interpretationsergebnisse in die Gesamtbetrachtung der Wirkungsanalyse ein.

Zu den Kritikpunkten der in diese Wirkungsanalyse eingeflossenen Faktoren zählt, dass die Entwicklungen am Mietermarkt, die Entwicklungen am Konsumentenmarkt und auch konzeptionelle Schwächen & Stärken der Handelszonen aufgrund der Bauweise, des Layouts, des Centermanagements und vieles mehr, nicht berücksichtigt wurden. Eine reine auf Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung basierte Interpretation kann bei weitem nicht die hohe Anzahl an Erfolgsfaktoren und Misserfolgskriterien von Handelszonen be-

rücksichtigen, sodass diese eingegrenzte Sichtweise zu falschen Schlussfolgerungen führen kann und im vorliegenden Fall auch führt. Darauf wird im Kapitel „3.3.1 Negative Auswirkungen der Shopping City Seiersberg auf die Wachstumsmöglichkeiten anderer Handelszonen“ noch näher eingegangen.

3.1.3 Verwendung von Benchmarks vernachlässigt Unterschiede in Marktgegebenheiten

Standort und Markt verwendet als Argumentationslinie der möglichen erhöhten Flächenproduktivität bei gleichbleibender Fläche Benchmarks von anderen Shopping Malls. Für die Analogie werden Shopping Malls wie die Shopping City Süd in Vösendorf, das Donauzentrum in Wien, die PlusCity nahe von Linz und der Europark in Salzburg herangezogen, die eine ähnliche Versorgungsfunktionen wie die Shopping City Seiersberg an ihren Standorten übernehmen und laut Standort und Markt deutlich höhere Flächenproduktivitäten aufweisen.

Wie eingangs in der Methodendefinition geschildert, ist Benchmarking eine Methode, die sich eignet um beispielsweise Handelszonen miteinander zu vergleichen entweder zu Durchschnittswerten oder zu Best-Practice-Werten. Zum einen wird eine positive oder negative Abweichung festgestellt, andererseits muss auch diese Abweichung erklärt werden.

Standort und Markt verwendet die Methode des Benchmarkings allerdings für die Vorgabe einer Zielperformance ohne die derzeit bestehenden Abweichungen der Flächenproduktivitäten erklären zu wollen bzw. zu können. Mit diesem Ansatz werden die Unterschiede im Marktumfeld, in denen sich die Handelszonen befinden, komplett außer Acht gelassen. Zum Marktumfeld zählen die Struktur der Konsumenten im Einzugsgebiet, die Höhe der Kaufkraft, die Konkurrenzsituation, die Preispositionierung des Centers etc. Auch die Handelszone in ihren Angebotselementen (Branchenzusammensetzung, Größenklassen der Geschäfte) muss für die Erklärung der Abweichungen analysiert werden.

Für den konkreten Fall sehen wir Benchmarks, wie sie Standort und Markt verwendet, als ungeeignet und nicht nützlich an, da sie keine Erklärungen abgeben sondern nur Thesen in den Raum stellen. Und diese Thesen auch noch auf falschen Vergleichswerten fußen.

Mit dieser Methodik kann daher keinesfalls eine Ableitung über einen zukünftig möglichen Umsatz getroffen werden. Ein mögliches Umsatzwachstum kann nur durch eine detaillierte Betrachtung des Konsumenten und des Konsumentenverhaltens am gegebenen Markt dimensioniert werden. Diese Berechnungen von Konsumenten- und Marktseite führt Standort und Markt nicht an. Eine rechnerische Darstellung, durch welche Mieter und durch welche Konsumenten aus welchen Gebieten dieser Mehrumsatz bei stagnierendem bis leicht sinkenden Nachfragevolumen generiert werden sollte, fehlt in der Analyse. Auch die Wirkungsanalyse dieser Umsatzerhöhung wird nicht dargestellt.

Die Aufstellung dieser These basierend auf Benchmarks mit so hohen Unsicherheiten stellt aus unserer Sicht keine fundierte Methode dar und ist weder nachvollziehbar noch richtig, sodass wir hier definitiv von einer willkürlich getroffenen Annahme ausgehen müssen. Aus diesem Grund wird im folgenden Gutachten die Marktseite und die Auswirkungen dieser These rechnerisch dargestellt.

Ergänzend geben wir hier noch einen Datenauszug aus der Studie der Top 100 Shopping Malls in Österreich an, die zeigt, dass die Flächenproduktivitäten der 10 größten Shopping Malls in Österreich zwischen 3.000 €/m² und 9.600 €/m² Verkaufsfläche liegen. Der Mittelwert beträgt 4.860 € pro m² Verkaufsfläche. Die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg im Jahr 2015 mit rund 4.600 €/m² liegt somit rund 60% über dem Minimumwert, rund 50% unter dem Maximalwert und weicht um -4% vom Durchschnittswert ab¹.

3.2 Kritische Auseinandersetzung mit der verwendeten Datenbasis

3.2.1 Unterschiede bei Marktpotenzialen

Einwohner

Wir möchten für die Richtigstellung der Daten drauf hinweisen, dass Standort und Markt für die Berechnung der Marktpotenziale für das Jahr 2016 die Einwohnerdaten zu Jahresbeginn von 2015 der Statistik Austria verwendet, auch wenn in späterer Folge auf S. 22 die Einwohner mit Datenstand 2016 angegeben werden. Die Abweichung der Einwohnerdaten von 2016 und 2015 liegt über die gesamte Steiermark bei rund 10.000 Personen für die Stadt Graz bei ca. 6.000 Personen.

Kaufkraft

Das Kaufkraftniveau wird im vorliegenden Gutachten von einem österreichischen Datenanbieter (RegioData) verwendet, Standort und Markt greift hier auf einen deutschen Anbieter(Gfk) zurück, wodurch sich hier Abweichungen von bis zu 7 Indexpunkten ergeben. Erheblicher Unterschied zeigt sich in der aus unserer Sicht deutlich zu niedrig eingestuften Kaufkraft von Graz, die nach der Gfk bei 102,4 liegt, nach RegioData bei 108,3 Indexpunkten.

Konsumausgaben

Die Konsumausgaben (bzw. Verbrauchsausgaben) werden bei Standort und Markt mit 6.290 € angesetzt, was verglichen mit unseren Ausgangswerten zu hoch ist. Standort und Markt lässt außer Acht, dass ein

¹ Die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg für das Jahr 2015 errechnet sich aus den Eingangsdaten des Gesamtumsatzes von 310 Mio. € im Verhältnis zur wirtschaftlichen Gesamtverkaufsfläche von 66.000 m².

beträchtlicher Teil der Ausgaben bereits online getätigt wird und diese dem stationären Handel und Handelszonen nicht mehr zu gute kommen. Die Prognose der stationären Konsumausgaben für alle Einzelhandelsbranchen beträgt somit 5.917 €. Standort und Markt rechnet somit mit einem um 6% zu hohen Wert. Gerade im Bekleidungs- und Schuhhandel, den Standort und Markt als relevante Branche in einer Extrabetrachtung heranzieht, ist das Ausgabenniveau nicht plausibel.

Für Bekleidung und Schuhe (wir gehen davon aus, dass hier auch Sportbekleidung und Sportschuhe integriert sind) sollen die durchschnittlichen Ausgaben 910 € betragen. Für 2016 liegen unseren Daten zufolge die Ausgaben bei 856 €, was somit auch deutliche Auswirkungen auf die Marktpotenzialberechnung hat.

Tabelle 4: Konsumausgaben nach relevanten Einzelhandelsbranchen für 2016

Branchen	Konsumausgaben pro Kopf - gesamt	Online- anteile	Offline- Konsumausgaben pro Kopf
Lebensmittel	2.482,0	2,7%	2.415,7
Drogerie	410,3	9,9%	369,9
Bekleidung, Schuhe, Sport	1.148,0	25,4%	856,5
davon ohne Sportgeräte	373,8	21,4%	742,4
Buch, Papier, Spiel	534,7	33,3%	293,8
Elektro	651,1	11,9%	356,8
Baumarkt und Garten	572,5	10,4%	573,4
Möbel und Heimtextilien	182,4	16,5%	512,9
Schmuck, Uhren, Optik	399,3	3,5%	152,3
Sonstiges	6754,1	12,4%	385,3
Einzelhandelsbranchen	2.482,0	2,7%	5.916,7

Quelle: RegioData Research, Konsumausgaben Österreich – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Prognosen

Marktpotenziale

Die Unterschiede der Daten zwischen Standort und Markt und RegioPlan ausgehend von den Einwohner- und Kaufkraftdaten, ergänzt durch die aktuelle methodische Vorgehensweise der Konsumausgaben für die Fläche, kumulieren in den Ergebnissen der Marktpotenziale. Die Abweichungen der Marktpotenziale liegen über alle Einzelhandelsbranchen und über das von Standort und Markt definierte Kerngebiet (9 Bezirke der Steiermark) mit rund 7% in einem durchaus vertretbaren Rahmen. Betrachtet man die Abweichungen jedoch im Detail nach Branchen, so resultieren hier Abweichungen zum Beispiel im Marktpotenzial für Bekleidung, Schuhe und Sport (ohne Sportgeräte) von bis zu 33%. Diese Unterschiede sind aus unserer Sicht bereits sehr bedenklich, weil mit so großen Abweichungen tatsächlich falsche Ergebnisse erzielt werden können.

Tabelle 5: Marktpotenziale im Vergleich zur Analyse von Standort und Markt

	Gebiet	RegioPlan	S&M	Abweichung S&M
Marktpotenzial gesamt	Kerngebiet (9 Bezirke)	5,6 Mrd. €	6,0 Mrd. €	+7%
	Leibnitz	461 Mio. €	520 Mio. €	+13%
Marktpotenzial Bekleidung, Schuhe, Sport ohne Sportgeräte	Kerngebiet (9 Bezirke)	707 Mio. €	871 Mio. €	+23%
	Voitsberg	34 Mio. €	45 Mio. €	+33%

Quelle: RegioData Research, Konsumausgaben Österreich – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Prognosen

3.2.2 Kundenherkunft und Umsatzherkunft

Die Konsequenz der unterschiedlichen Höhen der Marktpotenziale kommt vor allem in der Gegenüberstellung der Umsätze der einzelnen Handelszonen aus den Bezirken mit der in den Bezirken verfügbaren Kaufkraft zu tragen. Die Umsatzherkunft gibt an, wieviel Umsatz aus einer bestimmten Region beispielsweise aus der Stadt Graz, stammt. Diese Umsätze der Handelszonen zusammengerechnet müssen allerdings unter dem Niveau des Marktpotenzials liegen, da nicht mehr Umsatz aus einer Region generiert werden kann, als die Konsumenten an Geld zur Verfügung steht.

Standort und Markt weist auf Seite 73 der Analyse eine Kundenherkunft nach Kundenkartenauswertungen von 6 relevanten Handelszonen (Shopping City Seiersberg, City 1 inkl. Kastner & Öhler, Citypark, Murpark, Shopping Center West und Shopping Center Nord) im Raum Graz aus. Die Zahlen der Kundenherkunft, die sich vermutlich auf die gesamten Handelszonen beziehen, werden auf Seite 86 nochmals aufgegriffen und als „Umsatzherkunft ausgewählter Modedestinationen“ angeführt und darauffolgend auf Seite 87 mit der Umsatzherkunft im Bekleidungshandel gleichgesetzt. Prinzipiell ähneln sich Kundenherkunft und die Umsatzherkunft, allerdings ist bekannt, dass Kunden aus weiter entfernten Gebieten je Besuch mehr Geld ausgeben und sich somit die Umsatzherkunft zugunsten der äußeren Einzugsgebiete verschieben kann. Aus unserer Sicht müssten diese Gleichsetzung der Kunden- und Umsatzherkunft als eine Annäherung und als eine Modellvereinfachung hervorgehoben werden.

Relevant ist allerdings, dass unter Verwendung der Umsätze und der Umsatzherkunft der Handelszonen von Standort und Markt mit der Gegenüberstellung der Marktpotenziale für Bekleidung und Schuhe von RegioData sich Werte ergeben, die nicht mehr nachvollziehbar und stimmig sind. Standort und Markt weist in Tabelle 45 aus, dass die 6 Handelszonen im Bekleidungsbereich einen Umsatz von insgesamt 487 Mio. erwirtschaften und davon 246 Mio. € aus der Stadt Graz stammen, das entspricht einem Anteil von 51%. Diesem Umsatz von 246 Mio. € im Bekleidungsbereich aus der Stadt Graz stammenden steht lediglich ein Marktpotenzial von 225 Mio. € im Bekleidungsbereich gegenüber. Die Umsätze aus einer Region übersteigen in diesem Fall die zur Verfügung stehende Kaufkraft, was nicht stimmen kann.

Fasst man die Regionen Stadt Graz und Graz-Umgebung zusammen, so übersteigen die von Standort und Markt angegebenen Umsätze von 340 Mio. € aus dieser Region noch immer das zur Verfügung stehende Marktpotenzial von 336 Mio. €. Nicht nur dass die Konsumenten aus diesen Regionen mehr als das zur Verfügung stehende Geld in diesen 6 Handelszonen ausgeben müssten, weitere Unternehmen außerhalb dieser Handelszonen könnten keinen Umsatz aus diesen Regionen erwirtschaften. Aus dem Gutachten von Standort und Markt wird nicht ersichtlich wie hoch die Umsätze im Bekleidungshandel in Graz außerhalb dieser Handelszonen eingeschätzt werden, stellt man jedoch die Gesamtumsätze im Einzelhandel dieser 6 Handelszonen in der Höhe von 1.155 Mio. € den Umsätzen aller Unternehmen in Graz und Graz Seiersberg in der Höhe von 2.470 Mio. € gegenüber (Daten von Standort und Markt übernommen), so zeigt sich, dass diese Handelszonen einen Anteil von nicht einmal 50% an den Gesamtumsätzen haben.

Tabelle 6: Gegenüberstellung des Marktpotenzials und der Umsätze nach Kundenherkunft von 6 Handelszonen im Raum Graz in Mio. €

	Marktpotenzial Bekleidung, Schuhe, Sport ohne Sportgeräte	Umsätze nach Kunden- herkunft (Standort und Markt)	Marktanteile
Graz(Stadt)	225	246	109%
Graz-Umgebung	110	94	85%
Graz Stadt und Graz Umgebung	335	340	101%
Leibnitz	53	17	33%
Deutschlandsberg	41	12,2	30%
Voitsberg	34	9,5	28%
Weiz	60	12,2	20%
Südoststeiermark	55	8,8	16%
Hartberg-Fürstenfeld	58	6,4	11%
Bruck-Mürzzuschlag	71	4,3	6%

Quelle: Standort und Markt, Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz – September 2016

Die Übersteigerung der Umsätze über das Marktpotenzial zeigen, dass Standort und Markt mit zu hohen Flächenproduktivitäten bzw. Umsatzeinschätzungen für das Jahr 2016 die Analyse durchgeführt hat, allen voran zu hohe Umsätze für die Handelszone der Innenstadt von Graz sowie auch zu hohe Umsatzanteile aus Teilregionen. Touristische Potenziale sind ebenfalls zu wenig Bedeutung geschenkt worden, die Umsatzherkunft von außerhalb der Steiermark für die Innenstadt von Graz wird von Standort und Markt mit 14% eingeschätzt, die Shopping City Seiersberg im Vergleich dazu mit 18%.

3.2.3 Umsatzangaben für 2016 als Prognosedaten

Die Umsatzangaben der Handelszonen und Handelsregionen, die Standort und Markt angibt, sind für den Zeitraum 2016 angegeben. Daher stellen all diese Zahlen reine Hochrechnungen dar, nachdem es zum Erstellungstermin der Analyse Mitte des Jahres 2016 wohl noch keine Angaben zu den Umsätzen für das Jahr 2016 von Unternehmen zur Verfügung stehen konnten.

Angaben für das Jahr 2015 wären durch Bilanzen und Eigenauskünfte von Unternehmen und Handelsimmobilien prüfbar gewesen. Das Handelsstrukturgutachten bezieht sich auf Daten von 2015, da hier eine eindeutige und objektive Überprüfung der Zahlen möglich ist.

3.2.4 Inadäquate Vergleiche der Kennziffer Flächenproduktivitäten

Der größte Kritikpunkt in der handelsstrukturellen Analyse von Standort und Markt ist bei den Vergleichen von Flächenproduktivitäten die inkonsistente Verwendung von Verkaufsflächen nach wirtschaftlicher und rechtlicher Situation. In der Analyse von Standort und Markt werden für die Shopping City Seiersberg die Kennzahlen mit der rechtlich definierten Verkaufsfläche verwendet und für alle weiteren Referenzzahlen die Verkaufsfläche nach der wirtschaftlichen Definition. Da sich die Verkaufsflächen nach rechtlicher Definition um 22% von der Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition unterscheiden, liegt die Flächenproduktivität nach wirtschaftlicher Verkaufsflächendefinition um 22% höher als Standort und Markt in seiner Analyse annimmt. Die These zur Erhöhung der Flächenproduktivität um 25% aufgrund von falsch verwendeten Benchmarks und die Kritik könnte somit als nichtig angesehen werden. Denn Standort und Markt schreibt auf S. 91: „ Die Flächenproduktivität – dies ist für den weiteren Verlauf der Ausführungen und der uns angebrachten Kritik ausschlaggebend – wird damit mit einem Wert von €3600.- pro m² angeführt“.

Tabelle 7: Flächenproduktivität im Einzelhandel nach wirtschaftlicher und rechtlicher Verkaufsflächendefinition

Shopping City Seiersberg	Wirtschaftl. Def.	Rechtliche Definition
Verkaufsfläche im Einzelhandel	61.300 m ²	78.740 m ²
Umsatz im Einzelhandel	281 Mio. €	281 Mio. €
Flächenproduktivität im Einzelhandel	4.600 €/m ²	3.600 €/m ²

Quelle: Auftraggeber, Datenstand November 2015; RegioPlan Consulting, eigene Berechnung

Weitere in der Analyse von Standort und Markt verwendete und inadäquate Vergleiche von Flächenproduktivitäten sollen hier nun kurz erläutert und richtig gestellt werden:

Flächenproduktivität im Lebensmittelhandel

Standort und Markt verwendet in der Analyse folgenden Vergleich: „Laut KMU Forschung Austria Strukturanalyse im stationären Handel 2013 liegt die Flächenproduktivität im Lebensmitteleinzelhandel bei € 6.460,-/m² Verkaufsfläche.“

RegioPlan kann auf ein aktuelles Datenmaterial zurückgreifen, das zeigt, dass die durchschnittliche Flächenproduktivität im Lebensmittelhandel im Jahr 2015 bei ca. 6.000 € pro m² Verkaufsfläche liegt. Die üblicherweise großflächigen Verbrauchermärkte in einer Shopping Mall verfügen über Flächenproduktivitäten von 5.300 – 6.600 €/m².

Die damit einhergehende Aussage von Standort und Markt „So stufen wir etwa eine Flächenleistung von € 3.500,-/m² im Bereich Lebensmittel als deutlich unterdurchschnittlich ein“, ist daher aus zwei Perspektiven falsch. Zum einen kann ein Durchschnittswert einer Branche nicht auf die Performance konkreter und bekannter Mieter angewendet werden und zweitens liegt die Flächenproduktivität im Lebensmittelhandel in der Shopping City Seiersberg nach rein wirtschaftlicher Definition sowie es auch die KMU Forschung Austria definiert nicht bei 3.500 €/m² sondern bei 4.500 €/m². Hinzu kommt, dass in dieser Flächenproduktivität auch Handelsunternehmen eingeschlossen sind, die in einem untergeordneten Ausmaß Lebensmittel im Bauteil 2 anbieten und die Höhe der Flächenproduktivität beeinflussen.

Tabelle 8: Überblick über die Flächenproduktivität im Lebensmittelhandel in der Shopping City Seiersberg nach wirtschaftlicher und rechtlicher Definition

Shopping City Seiersberg- Lebensmittelhandel	Wirtschaf. Def.	Rechtliche Defintion
Verkaufsfläche im Einzelhandel	5.832 m ²	7.490
Umsatz im Einzelhandel	26,4 Mio. €	26,4 Mio. €
Flächenproduktivität im Einzelhandel	4.500 €/m ²	3.500 €/m ²

Quelle: Auftraggeber, Datenstand November 2015; RegioPlan Consulting, eigene Berechnung

Flächenproduktivität im Bekleidungshandel

Standort und Markt führt in einer Fußzeile an, dass die aus ihren Erfahrungswerten übliche Flächenproduktivität im Bekleidungshandel von 5.300 €/m² bei Shopping Malls wie die Shopping City Süd, das Donauzentrum, die Plus City oder den Europark in Salzburg liegt: „Wie wir aus verlässlichen Quellen wissen, liegt im Bekleidungsbereich der Brutto-Umsatz je m² vermietbarer Fläche bei diesen Zentren im Durchschnitt über € 4.600,-. Unter Abzug eines durchschnittlichen Nebenflächenanteils von 15 % (für Lager und Sozialräume) würde damit der Umsatz je m² Verkaufsfläche in diesem Shopping Center-Sample über € 5.300,- /m² Verkaufsfläche liegen.“

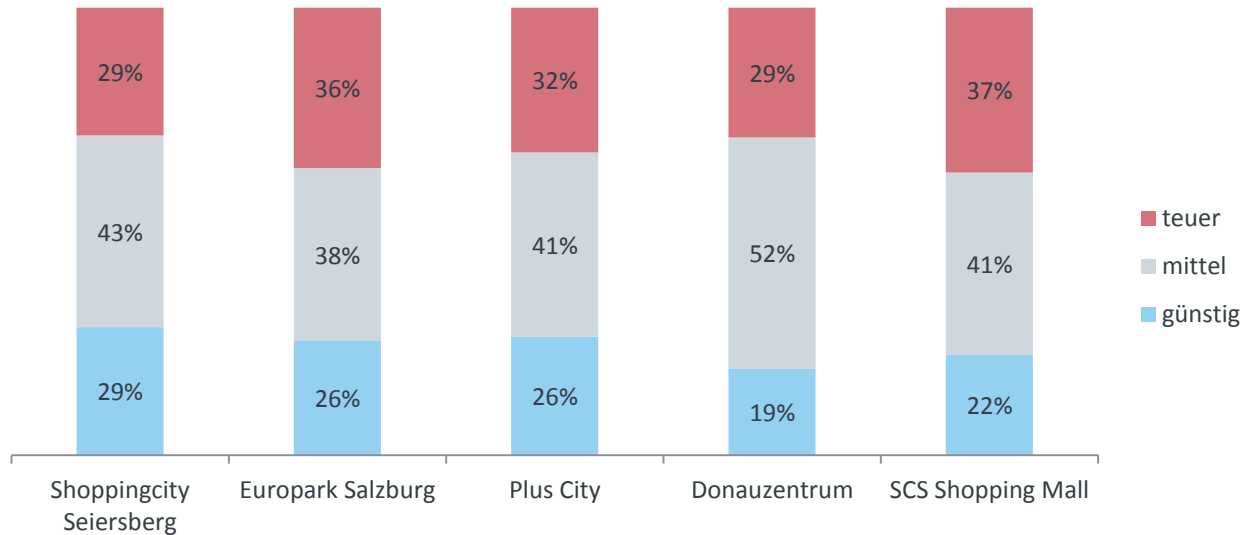
Diese Aussage von Standort und Markt wird aus unseren langjährigen Daten und auch externen Datenquellen nicht gestützt. Die Studie zur Kaufkraftstromanalyse der Wirtschaftskammer Wien publiziert für das Donauzentrum einen Umsatz von 172 Mio. € für den mittelfristigen Bedarf (Bekleidung, Schuhe) bezogen auf eine Fläche von 37.325 m² Verkaufsfläche. Daraus ergibt sich eine Flächenproduktivität von 4.600 €/m². Die Flächenproduktivität der oben genannten Shopping Malls mit einer überregionalen Versorgungsfunktion liegt über die gesamte Bekleidungsbranche (ohne Spiel und Sport) unseren Datenbanken zufolge bei 4.500 € bis 5.000 € pro m² Verkaufsfläche und nicht pro m² vermietbarer Fläche. Diese Bandbreite stützt sich auch auf Marktteilnehmerdaten der Top 40 Bekleidungshändler in Österreich. Geht man davon aus, dass alle Top40 Bekleidungshändler einen Standort in einer dieser Shopping Mall realisiert haben, errechnet sich eine Fläche von rund 26.000 m² Verkaufsfläche und eine durchschnittliche Flächenproduktivität von 3.300 €/m². Da Einzelhandelsstandorte in erfolgreichen Agglomerationen bis zu 20% höhere Umsätze

erwirtschaften können, liegt der Vergleichswert bei rund 4.000 €/m². Lässt man jetzt noch klassische Diskonttextilanbieter außer Acht, erhöht sich die bereits angepasste Flächenproduktivität der nun Top30 Marktteilnehmer auf ca. 4.800 €/m².

Somit zeigt sich auch ganz klar, welchen Einfluss die Zusammensetzung innerhalb der Bekleidungsbranche nach Preisniveau auf die Flächenproduktivität hat. Für die von Standort und Markt referenzierten Shopping Malls SCS, Donauzentrum, Europark und Plus City wurden daher den Bekleidungsgeschäften 3 Preisniveaus von günstig, mittel und teuer zugewiesen. Die Auswertungen nach Anzahl der Geschäften unterscheiden sich wenig voneinander, wobei auch hier schon ersichtlich wird, dass die Shopping City Seiersberg mit 29% Anteil an günstigen Bekleidungsgeschäften den höchsten Anteil aufweist gefolgt von der Plus City.

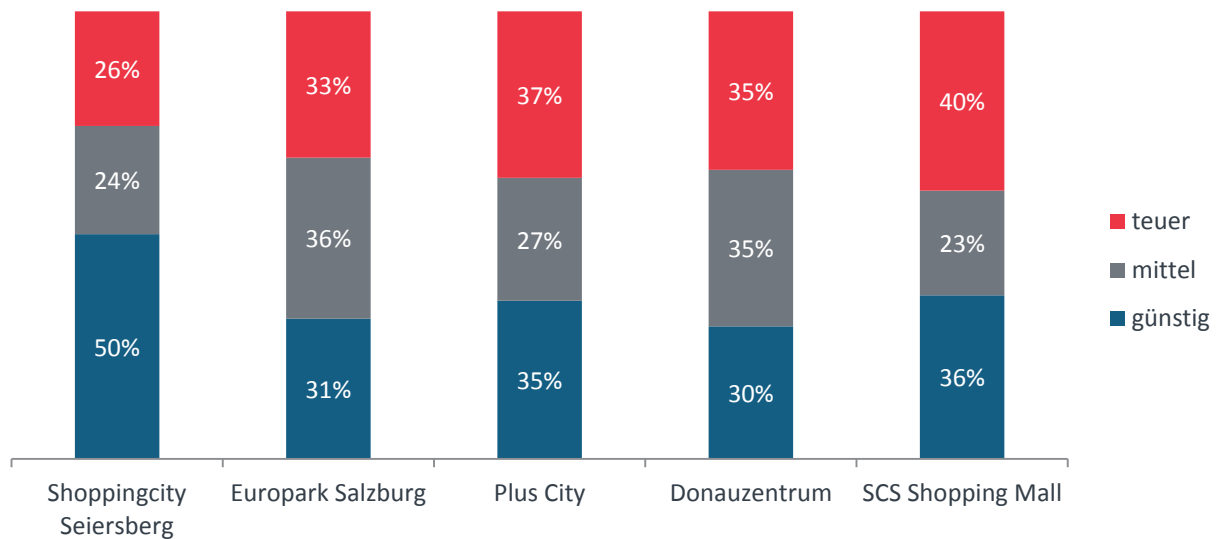
Betrachtet man diese Auswertung allerdings gemessen an der Verkaufsfläche so zeichnen sich die Unterschiede der 5 überregionalen Shopping Malls in Österreich gleich viel deutlicher ab. Die Shopping City Seiersberg bietet auf 50% seiner Bekleidungsflächen ein günstiges Preisniveau an und auf 74% ein günstiges bis mittleres Preisangebot. Die für den Vergleich herangezogenen Shopping Malls hingegen zeigen hier ganz andere Ausprägungen. Das Angebot im günstigen Preissegment liegt bei den Malls bei ca. 30-35%, das Angebot des günstig bis mittleren Preissegment erreicht hier Werte zwischen 60-65%.

Abbildung 1: Verteilung der Bekleidungsgeschäfte nach Preisniveau – nach Anzahl



Quelle: RegioData Research, Top100 Shopping Malls in Österreich – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting

Abbildung 2: Verteilung der Bekleidungsgeschäfte nach Preisniveau – nach Verkaufsfläche



Quelle: RegioData Research, Top100 Shopping Malls in Österreich – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting

Interessant wäre auch hier von Seiten von Standort und Markt die durchschnittliche Flächenproduktivität im Bekleidungshandel der KMU Forschung zu erhalten, auf die sich das Beratungsunternehmen ja auch im Lebensmittelhandel stützt.

Nicht erstmals weisen wir hier darauf hin, dass die Flächenproduktivität als Performancekennzahl natürlich auch aus der Marktgröße (Einwohner und Kaufkraft) und die Wettbewerbssituation der jeweiligen Standorte resultiert. Referenzierend auf Daten der Kaufkraftstromanalysen des Unternehmens CIMA zitieren hier die Verkaufsflächendichten, die in Linz mit $1,8 \text{ m}^2$ pro Einwohner, in Salzburg bei $2,1 \text{ m}^2$ pro Einwohner und in Graz bei $2,5 \text{ m}^2$ pro Einwohner liegen. Diese Höhe der Verkaufsflächendichte stimmt auch mit den Daten aus der Erhebung der Einzelhandelsstruktur von Standort und Markt zusammen unter Verwendung der Verkaufsflächen aus Graz und Seiersberg.

Die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg in den Branchen Bekleidung, Schuhe und Sport liegt nach wirtschaftlicher Definition bei 3.600 €/m^2 und ist mit einer reinen Flächenproduktivität im Bekleidungshandel von anderen Shopping Malls nicht vergleichbar, da

- erstens die Branchenzusammenstellung sich unterscheidet und großflächige Sportgeschäfte deutlich niedrigere Flächenproduktivitäten aufweisen
- zweitens sich das Preisniveau der Bekleidungsgeschäfte der Shopping Malls massiv unterscheidet und
- drittens die Unterschiede in der Wettbewerbssituation und in der Marktvolumen am jeweiligen Standort nicht herausgearbeitet werden.

Tabelle 9: Überblick über die Flächenproduktivität im Bekleidungshandel inklusive Schuhe und Sport in der Shopping City Seiersberg nach wirtschaftlicher und rechtlicher Definition

Shopping City Seiersberg- Bekleidung, Schuhe, Sport	Wirtschaf. Def.	Rechtliche Defintion
Verkaufsfläche im Einzelhandel	40.065 m ²	51.458 m ²
Umsatz im Einzelhandel	144,2 Mio. €	144,2 Mio. €
Flächenproduktivität im Einzelhandel	3.600 €/m ²	2.800 €/m ²

Quelle: Auftraggeber, Datenstand November 2015; RegioPlan Consulting, eigene Berechnung

Ein Vergleich der Flächenproduktivitäten lässt sich ja auch am selben Markt, im Raum Graz, anstellen. Aus den Primärerhebungen von Standort und Markt lassen sich die Flächenproduktivitäten im Bekleidungshandel von den analysierten Centern in Graz errechnen, nur scheinen diese in der Analyse nicht auf. Wir geben nur einen Überblick über die von Standort und Markt hochgerechneten und abgeschätzten Umsätze und Flächen und stellen die daraus ableitbare Flächenproduktivität dar.

Die Innenstadt erreicht mit erheblich kleineren Geschäftseinheiten im Bekleidungs- und Schuhhandel eine Produktivität von rund 4.000 €/m² ebenso wie der Murpark. Der Citypark erreicht eine Produktivität von 3.400 €/m². Somit kann man lediglich aussagen, dass die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg 10% unter bzw. 7% über dem Niveau der angegeben Handelszonen liegt.

Tabelle 10: Berechnung der Flächenproduktivität ausgewählter Handelszonen für die Branche Bekleidung und Schuhe

Bekleidung und Schuhe	EH-Umsatz in Mio. € (Brutto)	Verkaufsfläche (gerundet)	Flächenproduktivität in €/m ²
City 1 Summe	185	46.600	3.970
Murpark	45	11.140	4.040
Citypark	39	11.480	3.350

Quelle: Standort und Markt, Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz – September 2016

Flächenproduktivität von Shopping Malls

Standort und Markt scheint im Fazit ein Ziffernsturz passiert zu sein. Die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg beträgt 3.560 €/m² Verkaufsfläche (nach rechtlicher Definition) und nicht wie fälschlicherweise in der Analyse von Standort und Markt zitiert 3.650 €.

Weiters führt Standort und Markt an, dass „[die Flächenleistung] des Donauzentrums bei € 6.630,- und jene der PlusCity (auf Basis des seitens des Betreibers in der Österreichischen Textilzeitung Nr 18/2016 auf Seite 29 genannten Umsatzziels nach erfolgtem Ausbau von 450 Mio €) von € 6.430,-/m² GLA [liegt]. Die Flächenleistung der Shoppingcity Seiersberg liegt damit 40 % (!) unter den Werten der beiden verglichenen Zentren,

womit das von uns skizzierte Flächenleistungssteigerungspotenzial von 25 % wohl auch ohne Neubau des Centers denkbar wäre.“

Die Flächenproduktivitäten, die hier wiedergegeben werden, beziehen sich zum einen auf die vermietbare Fläche, die nach rein rechtlicher Definition irrelevant sind und zum anderen konnten diese Angaben auch durch Einbezug weiterer externer Quellen nicht bestätigt werden. Leider gibt Standort und Markt in der Analyse keinen Aufschluss darüber, unter welcher Verwendung von Zahlen sie zu den Flächenleistungen der Shopping Malls kommen, sodass nur die Gesamtergebnisse auf Plausibilität überprüft werden können.

Im Gegensatz zu Standort und Markt bewegt sich die Flächenleistung für das Donauzentrum entsprechend den Quellen der WK Wien und von RegioData gesamt zwischen 4.000 und 4.700 € pro m² vermietbarer Fläche im Handel, jedoch keinesfalls bei den oben genannten 6.330 €/m² vermietbarer Fläche.

Tabelle 11: Vergleich der Flächenproduktivitäten des Donauzentrums

	WK Wien, Kaufkraftstromanalyse Wien 2014, Jänner 2015	RegioData, Top 100 Shopping Malls, Ausgabe 2016
Verkaufsfläche	69.840 m ² im Handel	87.000 m ² gesamt
Umsatz in Mio. €	355 Mio. € im Handel	490 Mio. € gesamt
Flächenproduktivität bezogen auf Verkaufsfläche	5.080 €/m ² im Handel	5.600 €/m ² gesamt
Hochrechnungen der Flächenproduktivität auf vermietbare Fläche im Handel	4.000 – 4.100 €/m²	4.500 – 4.700 €/m²

Quelle: WK Wien, Kaufkraftstromanalyse Wien – Ausgabe 2016; RegioData Research, Top100 Shopping Malls - Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Darstellung

Die von Standort und Markt angegebene Flächenproduktivität der Plus City nach Umbau vernachlässigt ein Hinterfragen der in den Medien publizierten Daten und deren Vergleichbarkeiten. In den Medienberichten zur Erweiterung der Plus City wurde angegeben, dass die Eigentümer mit einem Umsatzziel von 450 Mio. € rechnen, die die 220 Shops erwirtschaften sollen. Das bedeutet, dass dieser Umsatz als Gesamtumsatz zu betrachten ist inklusive des Entertainment- und Gastronomiebereichs, der an die Plus City angeschlossen ist. Weiters wurde die Flächenerweiterung der Verkaufsfläche um 15.000 m² auf 70.000 m² publiziert, obwohl die Flächenwidmung 68.000 m² Verkaufsfläche zulässt und es hier auch zu keiner Veränderung der Widmung oder der höchstzulässigen Verkaufsfläche gekommen ist. Lediglich der Entertainmentkomplex der Plus City erhielt eine neue Widmung.

Die Flächenproduktivität im Handel betrug somit vor der Erweiterung der Plus City unter Abschätzung des Handelsumsatzes von 270 Mio. € (entspricht einem Anteil von 75% am Gesamtumsatz) und der Verkaufsfläche im Handel von 55.000 m² rund 4.900 €/m² Verkaufsfläche. Mit einer Flächenerweiterung um rund 25% basierend auf den in der Flächenwidmung maximal erlaubten 68.000 m² Verkaufsfläche und mit der

Abschätzung eines zukünftigen Handelsumsatzes von 310 Mio. € (entspricht einem Anteil von 70% am Gesamtumsatz) errechnet sich eine Flächenproduktivität nach Erweiterung von 4.700 €/m². Eine Abnahme der Flächenleistung nach einer erfolgten Erweiterung entspricht allen Erfahrungswerten von Erweiterungen bei Handelsimmobilien.

Der von Standort und Markt in der Analyse auf Seite 104 angegebene Wert von 6.430 €/m² GLA ist insofern falsch interpretiert und berechnet, da die 70.000 m² die Verkaufsfläche im Handel darstellen und die 450 Mio. € den Gesamtumsatz der Handelszone. Beide Zahlen zu kombinieren ergibt keinen Sinn und kann auch nicht als Referenzwert verwendet werden.

Tabelle 12: Vergleich der Flächenproduktivitäten der Plus City vor und nach Umbau

	Plus City vor Umbau	Plus City nach Umbau
Umsatz gesamt (mit Entertainment)	360 Mio. €*	450 Mio. €*
Verkaufsfläche im Einzelhandel	55.000 m ²	68.000 m ²
Umsatz im Einzelhandel	270 Mio. €	320 Mio. €
Flächenproduktivität im Einzelhandel	4.900 €/m²	4.700 €/m²

Quelle: RegioData Research, Top100 Shopping Malls in Österreich – Ausgabe 2016, RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen; * Daten publiziert in den Medien

Die Flächenproduktivität im Handel der Shopping City Seiersberg mit 4.580 € nach rein wirtschaftlicher Verkaufsflächendefinition liegt somit sowohl im Bereich der Performance des Donauzentrums als auch der Plus City sowohl vor als auch nach der Erweiterung. Die Abweichung der Umsätze der Shopping City Seiersberg zu diesen Shopping Malls liegt somit nicht einmal bei 10% und nicht wie angegeben bei 40%.

Relevant ist diese Richtigstellung der Flächenproduktivitäten der beiden Shopping Malls, weil Standort und Markt diese Referenzwerte nutzt, um zu argumentieren, dass die Shopping City Seiersberg eine schwache Performance aufweist und durch Neubau bzw. Refurbishment die Performance vergleichbarer Shopping Malls aufweisen könnte.

Zuletzt greifen wir nochmals auf das ausführliche Datenmaterial von Standort und Markt zurück und stellen unter Verwendung der Umsatz- und Verkaufsflächen die Flächenproduktivitäten der wichtigsten Handelszonen in ein und demselben Markt und zwar dem Raum Graz dar, um die Unterschiede der Flächenproduktivitäten aufzuzeigen. Diese bewegen sich zwischen 2.400 €/m² (Center West) und 5.400 €/m² (City 1). Referenziert auf die Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg bedeutet dies, dass die Handelszonen eine bis zu 18% höhere bis hin zu eine um 48% geringere Flächenproduktivität erreichen.

Die höhere Flächenproduktivität in der Innenstadt resultiert hauptsächlich aus 2 Faktoren. Erstens befinden sich in der Innenstadt alleine aufgrund der baulichen Gegebenheiten und der Miethöhe deutlich kleinere Geschäfte mit daraus resultierenden höheren Flächenproduktivitäten. Nach Angaben von Standort und

Markt beträgt die durchschnittliche Verkaufsfläche pro Geschäft in der City 148 m², in der Shopping City Seiersberg beispielweise über 500 m², im Center West liegt diese Durchschnittsgröße sogar bei über 900 m². Zweitens spielt hier auch das Preisniveau der Händler eine wesentliche Rolle, das in der Innenstadt von Graz deutlich von teureren Marken dominiert wird. Auch in Wien beispielsweise führt die Wirtschaftskammer Wien an, dass die Flächenproduktivität im Bekleidungshandel auf der Mariahilferstraße rund 19% über der Kennzahl des Donauzentrums liegt.

Tabelle 13: Berechnung der Flächenproduktivität ausgewählter Handelszonen im Raum Graz unter Verwendung der Umsatz- und Verkaufsflächenzahlen von Standort und Markt

Handelszonen	EH-Umsatz in Mio. € (Brutto)	Verkaufsfläche (gerundet)	Flächenproduktivität in € /m ²	Index der Flächenproduktivität
City 1	336,9	62.393	5.400	118%
Kastner & Öhler	105,4	32.697	3.224	70%
City 1 + Kastner & Öhler	442,3	95.090	4.651	102%
Steirerhof und City 2	119,7	39.884	3.001	66%
City 1 +2	562	134.974	4.164	91%
Citypark Graz	123,2	28.017	4.397	96%
Shopping Nord Graz	51,4	17.454	2.945	64%
Murpark	129,1	25.855	4.993	109%
Center West	110,7	46.707	2.370	52%
GRAZ gesamt	2109	619370	3.405	77%
Shopping City Seiersberg	287,4	65.379	4.396	96%
Shopping City Seiersberg laut Auftraggeber	280,6	61.304	4.577	100%

Quelle: Standort und Markt, Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz – September 2016; RegioPlan Consulting eigene Berechnung

3.3 Kritische Auseinandersetzung mit den Ergebnisinterpretationen

3.3.1 Negative Auswirkungen der Shopping City Seiersberg auf die Wachstumsmöglichkeiten anderer Handelszonen

Wie bereits eingangs in der kritischen Auseinandersetzung mit den verwendeten Methoden in der handelsstrukturellen Analyse von Standort und Markt ausgeführt, sind Schlussfolgerungen und Interpretationen im Rahmen einer Wirkungsanalyse, die die hohe Anzahl an Erfolgs- und Misserfolgskriterien und auf 4 Standortfaktoren reduziert, als äußerst unsicher zu bewerten. Standort und Markt greift in der Bewertung, ob Handelsstandorte in Graz „Potenzial für umfangreichere Einzelhandelsentwicklung“ aufgewiesen hätten ohne der Realisierung der Shopping City Seiersberg auf 4 Standortfaktoren zurück: Erreichbarkeit mit dem Auto, Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Zugkraft als Einkaufsziel (detaillierte Erklärung und Definition des Begriffes fehlt) und Lage zur Konkurrenzagglomeration. Die potenziellen negativen Auswir-

kungen auf Handelszonen durch eine auf Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung basierte Interpretation zu stützen, reicht aus unserer Sicht bei weitem nicht aus, die Entwicklung der Handelsstruktur in Graz zu erklären. Schlussendlich entscheiden die Konsumenten über den Erfolg und Misserfolg von Handelszonen und somit ist der Erfolg und Misserfolg von Handelszonen aus der Komplexität heraus zu erklären, welche Handelszone den Bedürfnissen, Wünschen und Anforderungen der Konsumenten am besten gerecht wird.

Ziehen wir nur das bekannte Beispiel der Plus City und des UNO Shopping in der Nähe von Linz heran. Innerhalb nur eines Jahres eröffneten die Plus City (1989) und das UNO Shopping (1990) nicht einmal 1 km voneinander entfernt. Nach mehreren Um- und Ausbauten beider Center hat sich die Plus City eine dominante Stellung in der Handelslandschaft erarbeitet und das UNO Shopping schloss 2014. Bewertet man die Weiterentwicklungsmöglichkeit analog zu den Kriterien von Standort und Markt hätten beide Center die gleichen Chancen gehabt. Wesentliche Einflussfaktoren, die zum Erfolg und Misserfolg von Handelszonen führen ist vor allem bei ähnlich gelagerten Standortfaktoren das Konzept, das Layout, der Mieter- und Branchenmix. Letzteres ist vor allem vom Geschick der Developer und Center Manager abhängig.

Die Aussage, dass das „Center West wohl die Shopping City Seiersberg besonders deutlich gespürt hat“, ist daher nicht nachvollziehbar. Die guten Standortvoraussetzungen am Verkehrsknoten Graz Webling hat das Möbelhaus IKEA genutzt und das 1989 erbaute Haus im Jahr 2001 neu errichtet, wodurch die Möglichkeit bestand ein Einkaufszentrum, in diesem Fall als Power Center mit Schwerpunkt auf großflächige Mieter und das Thema Familie zu errichten. Die Shopping Mall hatte damals keine Fashionkompetenz und war auf die Strahlkraft einzelner Mieter angewiesen. Das Upgrade der Versorgungsfunktion von einem Power Center auf eine regionale bis überregionale Shopping Mall mit hoher Fashionkompetenz ist somit bis 2003 und vor der Eröffnung der Shopping City Seiersberg unter anderem aufgrund der baulichen Rahmenbedingungen und Layoutschwächen durch die Anordnung der Großflächen nicht gelungen. Sowohl gute Standortvoraussetzungen als auch das zeitliche Fenster wären vorhanden gewesen. Einer Einschränkung der potenziellen Entwicklungsmöglichkeit des Center West durch die Realisierung der Shopping City Seiersberg können wir nur insofern zustimmen, dass die Shopping City Seiersberg die Lücke einer Fashionmall erkannt und besser umgesetzt hat. Das Center West hat das optimale Zeitfenster für seine Entwicklungsmöglichkeit verpasst vor allem aufgrund der Strategie sich im Wettbewerb als Power Center zu positionieren. Die Positionierung als Power Center hat allerdings am österreichischen Markt wenig Anklang gefunden und ist auch im Center Haid angepasst worden.

Standort und Markt schlussfolgert im Fazit der Wirkungsanalyse, dass ohne Shopping City Seiersberg die Handelszonen Citypark und Murpark deutlich größer ausfallen hätten können. Der Standort des heutigen Murparks war bis vor seiner Erweiterung im Jahr 2006, wo die Shopping City Seiersberg ohne Vollausbau aber immerhin schon mit 62.000 m² Verkaufsfläche (Daten von Standort und Markt übernommen) ein von einem Interspar dominiertes Einkaufszentrum mit rund 12.000 m² Verkaufsfläche, also ein kleinregionaler

Versorger in stadtintegrierter Lage. Mit dem Ausbau wurde das Einkaufszentrum in seiner Größe verdreifacht und gilt nun als regionales Einkaufszentrum, das sowohl mehrere Stadtteile von Graz (St. Peter, Liebenau, St. Peter, Jakomini) und die angrenzenden Gemeinden versorgt. Die Standortqualitäten sprechen aber trotz der Anbindung an die Autobahn A2 keinesfalls für einen überregionalen Handelsstandort und die Ausdehnung des Einzugsgebietes Murpark wäre zudem mit dem Einzugsgebiet des Center Wests beschnitten worden. Vielmehr sind hier auch topographische Barrieren für die Entwicklung des Murparks in seiner jetzigen Größe als Einflussfaktoren zu nennen.

Ähnliches gilt auch für die Standortvoraussetzungen des Cityparks in Graz. Als stadtteilversorgendes Einkaufszentrum stand es, um sich als regionale bis überregionale Fashionmall zu entwickeln, einschränkenden Faktoren durch die Nähe zur Innenstadt mit zum Teil zu großer Überschneidung im Einzugsgebiet und einem stadtintegrierten Standort mit limitierenden Verkehrskapazitäten gegenüber.

Die „starken Verflechtungen“ mit dem Ergänzungsgebiet City Ost, das ca. 11.000 m² Verkaufsfläche aufweist, können wir nicht nachvollziehen, da Standort und Markt selbst von Schwächen in der Standortqualität spricht. Durch eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur, Konzentrationstendenzen im Handel sowie nicht marktgerechten Betriebstypen im Handel (Schließung des Traditionshauses Perfekt Fashion im Jahr 2013²) sind die Verkaufsflächenrückgänge vielmehr zu erklären.

Die Wirkungsanalyse bzw. die Interpretationen dieser Wirkungsanalyse greifen auf ein stark vereinfachtes Modell zurück und können aus unserer Perspektive historische und rein hypothetische Annahmen nicht ausreichend erklären.

3.3.2 Verringerung der Verkaufsfläche um +25%

Standort und Markt ist der Meinung, dass theoretisch eine Umsatzsteigerung der Shopping City Seiersberg bei gleichbleibender Verkaufsfläche von +25% denkbar ist, was mit rund 75 Mio. € beziffert wird. Rein rechnerisch entspricht die Zunahme von +25% bei einem Umsatz von 280,6 Mio. € einem Umsatzwachstum von 70 Mio. €. Die Dimension von 70 Mio. € entspricht etwa dem Gesamtumsatz (inkl. Dienstleistung und Gastronomie) der Shopping City Nord oder auch der Hälfte des Umsatzes, den die Shopping City Seiersberg derzeit in der Branche Bekleidung, Schuhe und Sport generiert. Standort und Markt geht somit davon aus, dass die Shopping City Seiersberg durch die rechtliche Veränderung eines Erlasses einer Einzelstandortverordnung jedoch ohne Verkaufsflächenerweiterung anstelle von 280 € nun 350 Mio. € Umsatz generieren könnte. Zusätzlich folgert Standort und Markt, den Erlass der Einzelstandortverordnung von 78.736m² auf

² Als Insolvenzgründe nennt Graf "ein hochpreisiges Warenangebot für ein in die Jahre gekommenes Publikum und zu wenig Angebot für die Jugend."

Quelle: <http://www.kleinezeitung.at/steiermark/graz/4015931/Traditionshaus-sperrt-zu>

59.052 m², also um 25% zu reduzieren, um „ das Umsatzwachstum am vorliegenden Standort zu regulieren“.

Die Annahme des Umsatzwachstums und der daraus resultierenden Flächenreduzierung fußt auf mehreren in der Analyse zerstreuten und auch nicht vollständig nachvollziehbaren Theorien:

- eine „Maximal-Annahme“, in der der gesamte Bauteil 5 an Bekleidungsbetriebe vermietet wird (vgl. Standort und Markt S. 93)
- ein „Extremfall“, in dem der Bauteils 5 als Factory Outlet Center umgenutzt wird(vgl. Standort und Markt S. 93)
- ein „Extremfall“, in dem ein Neubau der Shopping City Seiersberg denkbar wäre
- Steigerung der Flächenproduktivität auch ohne Neubau des Centers aufgrund der Vergleiche der Flächenproduktivitäten mit dem Donauzentrum und der Plus City

„Maximal-Annahme“, in der der gesamte Bauteil 5 an Bekleidungsbetriebe vermietet wird

Im Bauteil 5 gibt es derzeit ein Angebot von nicht ganz 20.200 m² Verkaufsfläche für den Handel. Die derzeitige rechtliche Lage gibt eine Sortimentseinschränkung im diesen Bauteil vor, die besagt, dass mindestens 50% der maximal zulässigen Verkaufsfläche auf autoaffine Güter entfallen muss. Derzeit werden ca. 10.300 m² für diese Sortimentsgruppe verwendet. Eine Umnutzung der 10.300 m² in den Bekleidungshandel hätte keine Auswirkungen auf die Umsatzerhöhung des Centers, da die Flächenproduktivität dieser autoaffinen Güter bei ca. 7.000 €/m² liegt und die Flächenproduktivität im Bekleidungshandel, unabhängig davon ob die Richtwerte von Standort und Markt oder von RegioPlan herangezogen werden, bei weitem übersteigt. Standort und Markt bestätigt diese Aussage, dass „weniger die Umsatzrelevanz eine bedeutende Rolle“ spielt als die veränderte Marktwirkung und die stark negativen handelsstrukturellen Effekte auf die Zentrenstruktur der Stadt Graz.

Für eine Plausibilisierung dieser theoretischen Maximalannahme wäre somit die Fläche, die derzeit im Murpark oder im Citypark an Bekleidung zur Verfügung steht, zu füllen. Die Verkaufsfläche im Bekleidungshandel in der Shopping City Seiersberg würde somit von 32.400 m² auf 42.700 m² ansteigen und einen Flächenanteil von 70% vorweisen, was in keiner einzigen Handelszone in Österreich vorzufinden ist. Eine Vermietung an Bekleidungshändler auf dem Preisniveau wie es in der Innenstadt von Graz vorzufinden ist, ist aufgrund der beschränkten Marktteilnehmerliste im Bekleidungshandel auszuschließen. Um diese Fläche zu füllen, müssten mindestens 1 großflächige Mieter mit rund 4.000 m²-5.000 m² gewonnen werden und dazu noch 35-50 weitere Bekleidungshändler. Vergleicht man die Anzahl der Shops, die das Donauzentrum oder die Plus City anbieten, jedoch nicht in der Shopping City Seiersberg vertreten sind, erreicht man rund 25 Geschäfte. Gleichzeitig würde man aber einen der zugkräftigsten und stärksten Ankermieter Media Markt verlieren. Dieses Szenario kann aufgrund der Marktrahmenbedingungen als eindeutig unrealistisch angesehen werden. Auch die Berechnung dieses Szenarios über Marktanteile zeigt, dass die Shopping City

Seiersberg im Einzugsgebiet den Marktanteil im Bekleidungshandel von derzeit 25% auf bis zu 35% steigern müsste, was bereits Werte abseits aller realistischer und generierbarer Marktanteile darstellt.

„Extremfall“, in dem der Bauteils 5 als Factory Outlet Center umgenutzt wird

Die im Extremfall anzunehmende Arbeitshypothese, so Standort und Markt, einer Umnutzung des Bauteils als Factory Outlet Center würde die Umsätze „deutlich über das von RegioPlan skizzierte Ausmaß“ ansteigen lassen. Hier wiederum wird sehr wohl von Seiten Standort und Markt die Umsatzauswirkung als relevant betrachtet, allerdings nicht die Auswirkungen auf die Zentrenstruktur. Ergänzend dazu scheinen zu dieser „Arbeitshypothese“ drei Anmerkungen angebracht:

Erstens stößt die „Umnutzung“ auf organisatorische Komplikationen, denn in Europa verkaufen Factory Outlet Center, anders als im amerikanischen Raum, nicht die Ware, die sie von Einzelhändlern nach Saisonabschluss wieder zurückbekommen haben, weil sie bloß als Kommissionsware gehandelt wurde, sondern die europäischen Bekleidungshändler kaufen selbst die Ware und haben auch selbst für den Abverkauf zu sorgen. Im zu diskutierenden Fall wären dementsprechend die Einzelhändler und Hersteller im Factory Outlet-Bauteil direkte Konkurrenten, was in vielen Fällen schon vertraglich nicht möglich ist. Weder Markenartikelhersteller noch Einzelhändler, die dieselben Marken verkaufen, würden von einer derartigen Konstellation profitieren. Dementsprechend ist eine Konstellation „normale“ Shopping-Mall und Factory Outlet Center unter einem Dach in Europa unüblich – und auch im konkreten Fall nicht anzunehmen.

Die zweite Anmerkung bezieht sich auf die Annahme von Standort und Markt, dass, wenn dieser Bauteil 5 als Factory Outlet Center genutzt werden würde, der Umsatz deutlich ansteigen würde. Diese Annahme impliziert, dass ein Factory Outlet Center automatisch höhere Quadratmeterumsätze hätte. Dem ist jedoch nicht so. Außer dem DOC in Parndorf (und auch hier auch nur jene Teile, die von McArthur Glen betrieben werden und nicht die anderen Teile) weisen die Factory Outlets in Österreich und viele im angrenzenden Ausland geringere Flächenleistungen auf als die derzeitigen Quadratmeterumsätze der Shopping City Seiersberg. Die Standort und Markt-„Arbeitshypothese“ wäre dementsprechend realistischer, wenn in diesem Szenario geringere Umsatzauswirkungen angenommen werden würden.

Die dritte Anmerkung bezieht sich auf die grundsätzlichen Standortfaktoren eines Factory Outlet Centers. Eine derartige Handelseinrichtung braucht ein ausgesprochen großes Einzugsgebiet (wie etwa das DOC Parndorf mit über 2,8 Mio. Einwohnern), über das der Großraum Graz samt großzügig bemessenem Einzugsgebiet nicht verfügt. Hat ein Standort dieses Potenzial nicht wird er scheitern (z.B. FOC Leobersdorf) oder nur schwach performen (z.B. DOC Salzburg, FOC Kleinhaugsdorf). Dementsprechend hatten auch alle vergangenen FOC-Projekte im Raum Graz (mindestens 3 sind bekannt) keine Chance auf Realisierung.

Die Umnutzung eines Bauteils in ein Factory Outlet Center ist daher weitgehend auszuschließen.

Extremfall“, in dem ein Neubau der Shopping City Seiersberg denkbar wäre

Die von Standort und Markt angeführte Variante als mögliche Konsequenz einer Einzelstandortverordnung ist der Neubau des gesamten Centers. Der Nutzen dieser Variante aus der Sicht des Betreibers bzw. Investors wäre eine bessere Funktionalität des Centers und damit ein höherer Umsatz, der von Standort und Markt mit 75 Mio. € quantifiziert wird. Dazu ist zu allererst festzustellen, dass diese Variante seitens der Baubehörde mittels eines – ohnehin vorgeschriebenen – Teilbebauungsplanes verhindert werden kann und dementsprechend nicht mehr relevant ist.

Folgt man trotzdem dieser Argumentation, entstehen aus Sicht des Betreibers bzw. Investors folgende Konsequenzen:

- Kündigung aller ca. 150 Mietverträge
- Abriss des Gebäudes
- Entgang der Mieteinnahmen für mindestens 3 Jahre
- Einholung der Genehmigungen, etc.
- Neuakquisition der Mieter
- Errichtung des neuen Gebäudes

Die Gesamtkosten einer derartigen Aktion würden im konkreten Fall grob geschätzt bei weit mehr als 650 Mio. € liegen. Demgegenüber wäre, unter der Annahme des von Standort und Markt angegebenen Zusatzumsatzes von 75 Mio. €/a und einer angenommenen Umsatzmiete von durchschnittlich 10 %, ein jährlicher Mehrumsatz für den Betreiber von 7,5 Mio. € zu erzielen. Das ergäbe eine Amortisationszeit dieses Neubaus von mindestens 87 Jahren. Dazu kommt, dass derzeit und in den nächsten Jahren die Expansionslust der Einzelhändler ganz stark zurückgegangen ist, der Vermietermarkt hat sich verändert, sodass beim Neuabschluss von Mietverträgen mit geringeren Mieten als derzeit in den Verträgen steht, gerechnet werden muss, ebenso wie mit einer höheren Leerstandsquote.

Kein Investor würde das tun und uns sind auch keine Beispiele dafür bekannt, dass ein Investor ein funktionierendes Einkaufszentrum dieser Größe abreißt. Ähnliche Fälle der jüngeren Vergangenheit (Shopping City Süd, Donauzentrum) zielen immer auf einen Relaunch in der bestehenden Bausubstanz und auf keinen Abriss und Neubau ab.

Als langjährige Standortplaner wird auch Standort & Markt bekannt sein, dass ein Neubau als realistisches Szenario auszuschließen ist. Als Szenario interpretieren wir die Gedanken von Standort & Markt um und nehmen die stückweise Renovierung und Refurbishment des gesamten Centers an, wie es zum Beispiel auch die Shopping City Süd vorgezeigt hat. Für die stückweisen Renovierungen und Refurbishments ohne immense Flächenerweiterung gibt es in Österreich wenige Beispiele. Nicht irrelevant ist die Aussage, dass Umbauarbeiten bei laufendem Betrieb gemäß internationaler Benchmarks Umsatzrückgänge während der

Bauphasen von 25% bis 30% mit sich bringen³. Die Shopping City Süd, dessen Umbau 2012 startete konnte ihre Flächenproduktivität zwischen 2011 und 2015 nicht steigern, sondern musste sogar eine 10% igen Rückgang der Flächenproduktivität hinnehmen. Das Shopping Center Nord, das den Umbau 2014 startete allerdings auch aufgrund hoher Leerstandsdaten von rund 15% konnte das Umsatzniveau lediglich halten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Umbau eines solchen Einkaufszentrum sich mindestens über 2 Jahre erstrecken würde und somit dasselbe Umsatzniveau auch erst 2 Jahre nach Fertigstellung aller Maßnahmen erreicht werden kann und kein um +25% höherer Umsatz.

Steigerung der Flächenproduktivität auch ohne Neubau des Centers aufgrund der Vergleiche der Flächenproduktivitäten mit dem Donauzentrum und der Plus City

Im Gutachten von Standort und Markt wird über Referenzwerte zu den zwei Shopping Malls Plus City und Donauzentrum, die angeblich um 40% höhere Flächenproduktivitäten als die Shopping City Seiersberg aufweisen, die These aufgestellt, dass die Shopping City Seiersberg um 25% mehr Flächenleistung erwirtschaften könnte. Wie bereits bei der Kritik zur verwendeten Datenbasis ausführlich erklärt, verwendet Standort und Markt falsche Referenzwerte der Malls und auch eine falsche Ausgangsbasis der Shopping City Seiersberg.

Die Flächenproduktivität im Handel nach wirtschaftlicher Definition der Verkaufsfläche in der Shopping City Seiersberg beträgt 4.600 €/m² und liegt auf gleichem Niveau wie die Flächenproduktivität der gesamten Shopping City Seiersberg inklusive Gastronomie und Dienstleistungsangebot. Standort und Markt geht von einer um 22% niedrigeren Flächenproduktivität von 3.600 €/m² aus, was der rechtlichen Definition von Verkaufsfläche entspricht und vergleicht diese mit überhöhten, nicht plausiblen und zum Teil falsch interpretierten Referenzwerten des Donauzentrums und der Plus City nach Erweiterung. Die Flächenproduktivität im Handel dieser beiden Shopping Malls liegt unseren Daten zufolge bei 4.700-5.100 €/m² Verkaufsfläche und somit befindet sich die Shopping City Seiersberg in einer ähnlichen Performancekategorie. Die Schlussfolgerung, dass die Shopping City Seiersberg um auf die Performance dieser Shopping Malls zu kommen, 25% mehr Umsatz lukrieren wird, ist somit obsolet.

Verringerung der Verkaufsfläche um 25%

Der von Standort und Markt angenommene Umsatzzuwachs von 75 Mio. € pro Jahr beruht lediglich auf diesen Benchmarks, wobei das Nachfragevolumen in einem Markt ja bekanntlich nicht unendlich ist: Wie sollte – bei weitgehend stagnierenden Ausgaben der Konsumenten im stationären Handel - ein Shopping Center auf einem gegebenen Markt mit gleichbleibendem Branchenmix und auf selber Fläche um 25 % (!) höhere Marktanteile generieren nur wegen neuer Architektur und räumlicher Anordnung. Eine rechneri-

³ Quelle: <http://www.handelszeitung.at/handelszeitung/neue-freizeit-und-einkaufsstadt-131717>

sche Darstellung, durch welche Mieter und durch welche Konsumenten aus welchen Gebieten dieser Mehrumsatz generiert werden sollte, fehlt in der Analyse zur Gänze. Auch die Auswirkungsanalyse dieser Umsatzerhöhung wird nicht dargestellt, sodass wir hier wirklich von einer willkürlichen Annahme ausgehen müssen.

RegioPlan hingegen setzt auf präzise und möglichst aktuelle und für den Einzelfall passende Daten und nicht auf bloße Benchmarks mit anderen Shopping Malls. Jedes Shopping Center ist unterschiedlich strukturiert und befindet sich in einem anderen Marktumfeld. Struktur der Konsumenten im Einzugsgebiet, Kaufkraft, lokale Konkurrenzsituation, Positionierung des Centers etc. sind wesentliche Unterscheidungsmerkmale, sodass für den konkreten Fall Benchmarks, wie sie Standort und Markt verwendet, nicht nützlich sind. Die in weiterer Folge rechnerische Überprüfung der Annahmen von Standort und Markt im Anschluss zeigt auf, dass diese Hypothesen am Markt nicht plausibel abgebildet werden können.

Die darauf aufbauende Empfehlung und Argumentation die Einzelstandortverordnung auf eine 25% geringere Verkaufsfläche als beantragt führt sich aufgrund der Widerlegung der Ausgangs- und Vergleichsdaten ad absurdum. Hinzu kommt, dass diese Verkaufsflächenreduzierung ein so massiver Eingriff in die Funktionsfähigkeit des gesamten Centers darstellt, sodass die Shopping City Seiersberg kaum mehr eine überregionale Versorgungsfunktion einnehmen könnte, die von Standort und Markt als sinnvolle Ergänzung zur Innenstadt gewürdigt und positiv beurteilt wurde. Diese Empfehlung hätte zur Folge, dass mindestens 15.000 m² Verkaufsfläche im Handel und rund 4.500 m² Mallfläche reduziert werden müssten. Das würde die Schließung der Häuser 1 und 3 oder der Schließung des Hauses 9 entsprechen, was eine Reduktion von 60 Mio. € bzw. 100 Mio. € bedeuten würde ohne Einberechnung der negativen Umsatzeffekte durch den Verlust von Frequenzbringern. Die Umsatzverluste würden somit mindestens 22-38% betragen. Diese Auswirkungen können nicht mehr als Vorkehrungen für die Einschränkung eines möglichen Umsatzwachstums interpretiert werden sondern als Regulativ, das massiv in die Wettbewerbssituation eingreift und Mitbewerber schützt. Dieser Eingriff in die Privatwirtschaft kann nicht den Zielen der überörtlichen Raumplanung entsprechen auf die Funktionalität der Zentrenstruktur in einem Land zu achten und zu bewahren, da mit der Umsetzung dieser Empfehlung sogar eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt werden könnte, die in der Schließung des Centers resultiert.

4 DARLEGUNG VON ZUKUNFTSSZENARIEN

RegioPlan verfolgt den Ansatz die möglichen umsatzrelevanten Effekte durch den Erlass einer Einzelstandortverordnung rechnerisch darzustellen und somit die Annahmen, die Standort und Markt getroffen hat, auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Die rechnerische Darstellung der möglichen zukünftigen Entwicklung ermöglicht auch einen Blick auf die Veränderung des Konsumentenverhaltens und deren Ausgabenstrukturen, die einen wesentlichen Einflussfaktor auf die Rahmenbedingungen der Handelslandschaft im Raum Graz darstellen.

4.1 Ausgangsdaten zu den Szenarienberechnungen

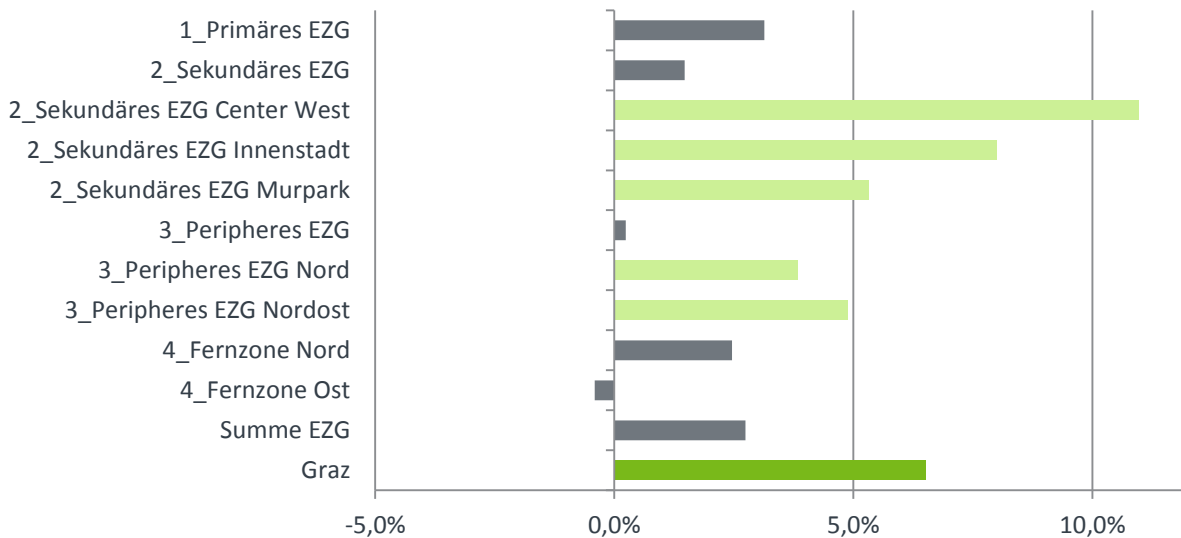
Die Szenarienberechnungen beziehen erstmals für die zur Diskussion stehende zukünftige Situation der Shopping City Seiersberg auch alle relevanten Marktdaten inklusive Prognosen ein, dazu zählen vor allem die Einwohnerentwicklung und die Ausgabenentwicklung.

4.1.1 Bevölkerungsprognose

Die kleinräumige Bevölkerungsprognose der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) abgeglichen mit der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria sieht in Österreich ein Bevölkerungswachstum von 3,2% zwischen 2016 und 2021 vor. Die Prognosen für die Steiermark liegen bei +2,1% zwischen 2016 und 2021 Die für Graz vorliegende Bevölkerungsprognose mit ihren 17 Bezirken - von der STATISTIK AUSTRIA im Auftrag des Magistrat Graz erstellt - sieht ein deutlich höheres Bevölkerungswachstum von +6,5%. Innerhalb der nächsten 5 Jahre vor, davon mit Wachstumsraten von 10% und darüber sogar in den Stadtteilen Puntigam, Straßgang und Eggenberg. Der Trend der Urbanität macht auch in der Steiermark nicht halt, Bevölkerung in den Städten wird zunehmen, der ländliche Raum wird von Abwanderung weiterhin betroffen sein.

Dieses Bild zeigt sich auch in der Bevölkerungsprognose innerhalb des Einzugsgebietes, das ein Bevölkerungswachstum von +2,7% aufweist.

Abbildung 3: Veränderung der Bevölkerung im Einzugsgebiet, 2016-2021



Quelle: Statistik Austria, ÖROK-Bevölkerungsprognose 2014 – Ausgabe 2016; Magistrat Graz – Präsidialabteilung Referat für Statistik, Bevölkerungsprognose 2015 – 2034 für die Landeshauptstadt Graz – Ausgabe 2015; RegioData Research, Kaufkraftkennziffern – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.1.2 Konsumausgabenprognose

Die Prognose der Konsumausgaben basiert auf nominellen Werten, das heißt die Inflationsrate ist in diesen Zahlen inkludiert. In den nächsten 5 Jahren ist von einer Steigerung der Konsumausgaben für handelsrelevante Branchen von +15% auszugehen. Allerdings inkludiert dieses Wachstum auch die Steigerung der Ausgaben, die in den Onlinekanal fließen. Betrachtet man daher nur die stationären Konsumausgaben so reduziert sich das Wachstum auf +5% und wird in den Branchen mit hohen Onlineanteilen wie im Bekleidungssektor oder auch in der Unterhaltungselektronikbranche sogar zu Rückgängen führen.

Tabelle 14: Prognose der stationären Konsumausgaben in € pro Einwohner

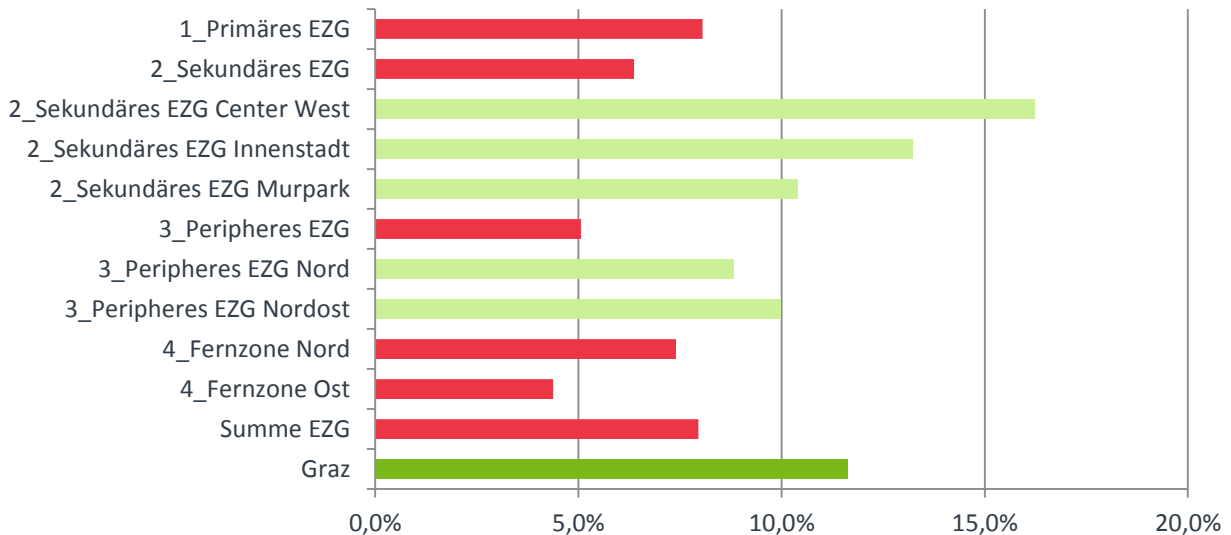
Stationäre Konsumausgaben	2016	2021	2016/2021 Veränderung
Lebensmittel	2.415,7	2.699,3	+12%
Drogerie	369,9	412,6	+12%
Bekleidung, Schuhe, Sport	856,5	783,1	-9%
Buch, Papier, Spiel	293,8	286,5	-2%
Elektro	356,8	314,4	-12%
Baumarkt und Garten	573,4	588,8	+3%
Möbel und Heimtextilien	512,9	499,9	-3%
Schmuck, Uhren, Optik	152,3	169,5	+11%
Sonstiger Handel	385,3	446,7	+16%
Gesamt	5.916,7	6.200,9	5%

Quelle: RegioData Research, Konsumausgaben – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.1.3 Prognose des Marktpotenzials

Das Bevölkerungswachstum in den Einzugsgebieten von Graz und die im Schnitt leicht ansteigenden Konsumausgaben führen zu einem Wachstum des Marktpotenzials bis 2021 von +8%. Die höchsten Wachstumspotenziale ergeben sich innerhalb der Stadt Graz mit einem Zuwachs von knapp 12%.

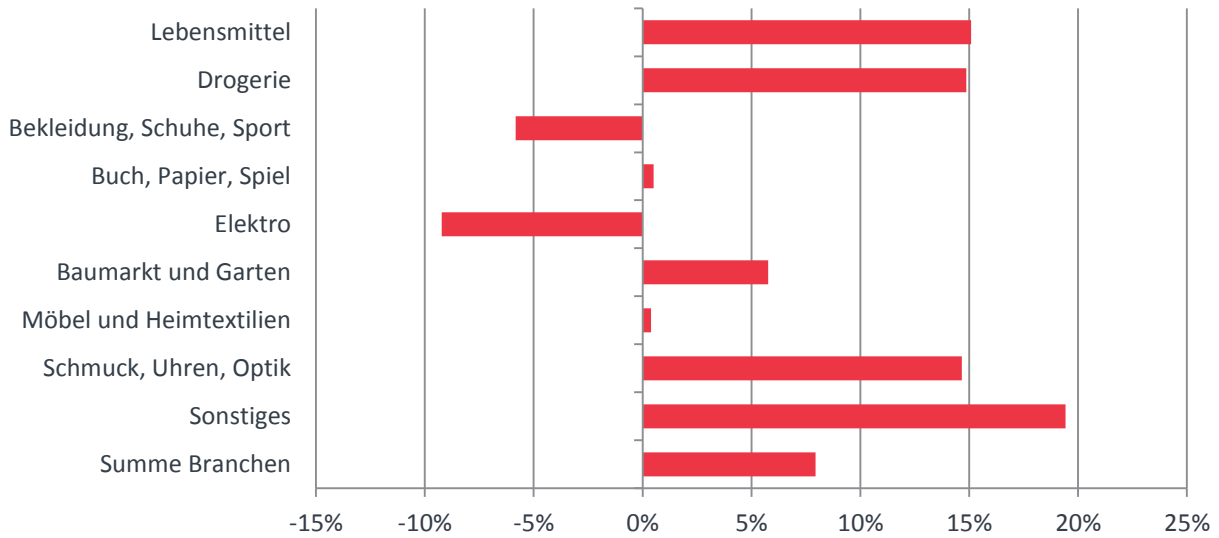
Abbildung 4: Veränderung des Marktpotenzials je Einzugsgebiet, 2016-2021



Quelle: RegioData Research, Konsumausgaben Österreich – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Veränderung nach Branchen so zeigt sich allerdings, dass das Bevölkerungswachstum die rückläufigen Konsumausgaben in den Branchen Bekleidung, Schuhe, Sport und Elektro nicht ausgleichen kann und folglich das Marktpotenzial in den nächsten 5 Jahren um -6% bzw. um -9% zurückgeht. Relevant ist diese Prognose vor allem für Shopping Malls mit einem hohen Bekleidungsanteil oder Elektrohandelsanteil.

Abbildung 5: Veränderung des Marktpotenzials nach Branchen, 2016-2021



Quelle: RegioData Research, Konsumausgaben Österreich – Ausgabe 2016; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.2 Ergebnisse eines Null-Szenarios 2021

In einem Null-Szenario wird davon ausgegangen, dass sich die Handelsflächen der relevanten Shopping Malls in Graz in ihrer Verkaufsfläche und in ihrem Angebotsmix nicht verändern und somit ihre derzeitige Versorgungsfunktion weiterhin übernehmen. Diese Methode wird angewendet um die Einflüsse der Marktgegebenheiten (Einwohner, Kaufkraft) zu quantifizieren unter Bewahrung der derzeitigen Bedeutung der Shopping Malls.

Die Annahme gilt, dass die Marktanteile der Shopping Malls gleich bleibt, abgesehen von etwas reduzierten Marktanteilen für den Lebensmittelhandel, da die Steigerung der Einwohner und der Kaufkraft von Nahversorgungsstandorten stärker aufgegriffen wird als von Shopping Malls.

Tabelle 15: Marktanteile im Nullszenario und Status-quo im Vergleich

Nullszenario	1_Primäres EZG	2_Sekundäres EZG	2_Sekundäres EZG Center West	2_Sekundäres EZG Innenstadt	2_Sekundäres EZG Murpark	3_Peripheres EZG	3_Peripheres EZG Nord	3_Peripheres EZG Nordost	4_Fernzone Nord	4_Fernzone Ost	EZG Gesamt
Seiersberg	18%	7%	6%	3%	6%	3%	3%	2%	1%	1%	4%
Innenstadt	4%	4%	7%	19%	9%	3%	10%	14%	3%	2%	7%
Center West	3%	1%	8%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Murpark	1%	4%	2%	1%	9%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
SC Nord	0%	0%	0%	0%	1%	0%	11%	3%	8%	0%	1%
Top 5	25%	16%	24%	25%	26%	7%	24%	21%	13%	4%	16%
Status-quo 2015	1_Primäres EZG	2_Sekundäres EZG	2_Sekundäres EZG Center West	2_Sekundäres EZG Innenstadt	2_Sekundäres EZG Murpark	3_Peripheres EZG	3_Peripheres EZG Nord	3_Peripheres EZG Nordost	4_Fernzone Nord	4_Fernzone Ost	EZG gesamt
Seiersberg	20%	8%	7%	4%	6%	4%	3%	2%	2%	1%	5%
Innenstadt	4%	4%	8%	21%	10%	3%	11%	16%	3%	3%	8%
Center West	3%	1%	8%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	2%
Murpark	1%	4%	3%	1%	10%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
SC Nord	0%	0%	0%	0%	1%	0%	12%	3%	9%	0%	1%
GESAMT	28%	18%	26%	27%	29%	8%	27%	23%	15%	5%	18%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

In diesem Szenario zeigt sich, dass die branchenspezifische doch stark unterschiedliche Entwicklung des Marktpotenzials verschieden hohe Auswirkungen auf die Handelszonen im Raum Graz hat. Gemeinsam ist ihnen allerdings die negative Umsatzentwicklung von -1 bis -4%. Die Veränderung im Konsumentenverhal-

ten und die Marktveränderungen führen somit nicht zu Umsatzsteigerungen sondern zu wenn auch leichten Umsatzverlusten.

Tabelle 16: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im Nullszenario 2021

Handelszonen	Umsatz Status-quo	Umsatzpotenzial Null-Szenario	Veränderung Null-Szenario zu Status-quo
Seiersberg	280	269	-4%
Innenstadt	459	454	-1%
Center West	84	83	-1%
Murpark	123	120	-2%
Shopping Center Nord	72	70	-3%
Gesamt	1.018	996	-2%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

Die Prognose der Einflussfaktoren auf die verfügbare Kaufkraft zeigen bereits auf, dass der Handel sich in einem kompletten Umbruch befindet. Durch die stagnierenden bis sogar rückläufigen Ausgaben in den stationären Handel geht es für Händler und Handelsimmobilien nicht mehr nur mehr darum, Umsätze zu steigern sondern vielmehr diese zu halten. Alle Aktivitäten wie Marketing, Refurbishments usw. zielen darauf ab, die Position an einem derart gesättigten Markt wie in Österreich zu halten, um zukünftig nicht Umsätze einbüßen zu müssen. Eine von Standort und Markt angenommene Umsatzsteigerung von 25% bezogen auf den Status-quo müsste daher sogar noch höhere Marktanteilssteigerungen mit sich bringen, da die verfügbare Kaufkraft in den wichtigsten Branchen sogar zurück geht.

4.3 Ergebnisse der Wachstumsszenarien

Die theoretischen und möglichen Umsatzwachstumsannahmen für die Shopping City Seiersberg aufgrund des Erlasses einer Einzelstandortverordnung wurden rechnerische nicht auf Plausibilität überprüft. Daher stellen wir hier dar, wie hoch Marktanteile steigen müssten, um diese Umsatzziele zu erreichen.

4.3.1 Wachstumsszenario durch Umnutzung des Bauteils 5 in Fashion

Die Aussage von Standort und Markt, dass der gesamte Bauteil 5 an Bekleidungsbetriebe vermietet werden könnte, müsste zu einer Umnutzung von rund 10.300 m² Verkaufsfläche führen. Unter der Annahme einer Fashionflächenproduktivität zwischen 4.000 €/m² (Performance der Innenstadt und des Murparks) bis 4.800 €/m² (Top-Performance von Shopping Malls im Bekleidungshandel) müsste die Shopping City Seiersberg einen zusätzlichen Umsatz von 41 Mio. € bis 49 Mio. € erwirtschaften. Dem Anspruch von Standort und Markt in Maximalvarianten zu rechnen wird in dieser Berechnung nachgegangen und dargestellt, welche Marktanteile die Shopping City Seiersberg in der Bekleidungsbranche erreichen müsste, um knapp 50 Mio. € im Bekleidungshandel an Umsatz zu generieren.

Die Berechnungen zeigen, dass die Marktanteile in der Bekleidungsbranche von 25% über das gesamte Einzugsgebiet auf 35% ansteigen müssten, um dieses zusätzliche Umsatzwachstum zu erzielen. Ein Marktanteil von 25% über dieses bereits sehr große Einzugsgebiet zu lukrieren weist bereits auf eine sehr hohe Durchdringung am Markt hin. Es bedeutet, dass jeder vierte Euro, der für Bekleidung ausgegeben wird in die Shopping City Seiersberg fließt. Im primären Einzugsgebiet ist es bereits mehr als jeder 2. Euro. Um den zusätzlichen Umsatz generieren zu können, müsste sich diese Marktanteile, also die Kaufkraftabschöpfungen um 35-45% erhöhen. Aus den über 4.000 Potenzialberechnungen und Standortanalysen, die RegioPlan durchgeführt hat, ist uns keine Shopping Mall bekannt, die in einem vergleichbaren dichten Handelsumfeld einen Marktanteil von über 30% über ein derartig großes Einzugsgebiet erreicht hat. Aus dieser Plausibilitätsprüfung, die die Marktseite betrachtet, kommt klar hervor, dass dieses Szenario als unrealistisch zu bewerten ist.

Tabelle 17: Marktanteile im Wachstumsszenario Bekleidung

Wachstumsszenario	1_Primäres EZG	2_Sekundäres EZG	2_Sekundäres EZG Center West	2_Sekundäres EZG Innenstadt	2_Sekundäres EZG Murpark	3_Peripheres EZG	3_Peripheres EZG Nord	3_Peripheres EZG Nordost	4_Fernzone Nord	4_Fernzone Ost	EZG Gesamt
Nullszenario	58%	42%	35%	17%	35%	21%	17%	10%	10%	10%	25%
Wachstumsszenario	78%	58%	49%	23%	49%	29%	23%	14%	20%	15%	35%
Veränderung	+19%	+16%	+13%	+6%	+13%	+8%	+6%	+4%	+10%	+5%	+10%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.3.2 Wachstumsszenario durch Umnutzung des Bauteils 5 als Factory Outlet Center

Im Bauteil 5 gibt es derzeit ein Angebot von nicht ganz 20.200 m² Verkaufsfläche für den Handel. Wird die Theorie verfolgt, dass dieser Bauteil als Factory Outlet Center umgenutzt wird, so müssten für eine erfolgreiche Handelszone rund 100 bis 140 Mio. € Umsatz erwirtschaftet werden. Dieser Umsatz resultiert aus der Flächenproduktivität von erfolgreichen Factory Outlet Centern, die zwischen 5.000 und 7.000 €/m² Verkaufsfläche schwankt.

Die Marktanteile für ein Factory Outlet Center liegen jedoch nicht auf Niveaus von Shopping Malls sondern nur bei ca. 3-4%. Gehen wir davon aus, dass die gesamte Steiermark im Einzugsgebiet des Factory Outlet Centers liegt und bei einem Einwohnerpotenzial von 1,2 Mio. Einwohnern ein Marktpotenzial von knapp 1 Mrd. € erreicht, liegt das Umsatzpotenzial bei ca. 30-40 Mio. €. Die Umsatzherkunft aus Österreich bzw. aus den Bundesländern liegt in Parndorf bei ca. 50%. Erhöht man somit das Umsatzpotenzial der Steiermark um 50% erreicht man einen möglichen Umsatz von 60-80 Mio. €. Vergleicht man dieses mögliche Umsatzpo-

tenzial mit dem Umsatzziel eines erfolgreichen Factory Outlet Centers von 100-140 Mio. €, ist eine nachhaltige und erfolgreiche Umsetzung dieser Theorie - marktseitig betrachtet - auszuschließen.

4.3.3 Wachstumsszenario von 25% Umsatzsteigerung

In diesem Wachstumsszenario geht es darum, aufzuzeigen, welche Auswirkungen die angenommene Umsatzsteigerung von 25% auf die relevanten Handelszonen im Raum Graz haben könnte. Die Shopping City Seiersberg müsste laut Aussagen von Standort und Markt ausgehend vom derzeitigen Umsatzpotenzial von 280 Mio. € rund 350 Mio. € Umsatz generieren. Dafür wäre es notwendig, dass die Mieter abhängig von der Branche zwischen 20-40% mehr Kaufkraft an sich binden. Der Marktanteil der Shopping City Seiersberg würde anstelle von 4% auf 6% im gesamten Einzugsgebiet ansteigen und in müsste in etwa jene Marktposition entwickeln wie die Innenstadt, die auf 7% Marktanteil kommt.

Aus der folgenden Tabelle wird deutlich, dass durch diesen Marktanteilsanstieg der Gesamtmarktanteil der relevanten Handelszonen zwar noch zu einem gewissen Grad ansteigen kann, darüber hinausgehend müsste dieser Neuumsatz allerdings über Verdrängung innerhalb der Handelszonen generiert werden.

Tabelle 18: Marktanteile im Nullszenario und Wachstumsszenario im Vergleich

Nullszenario	1_Primäres EZG	2_Sekundäres EZG	2_Sekundäres EZG Center West	2_Sekundäres EZG Innenstadt	2_Sekundäres EZG Murpark	3_Peripheres EZG	3_Peripheres EZG Nord	3_Peripheres EZG Nordost	4_Fernzone Nord	4_Fernzone Ost	EZG Gesamt
Seiersberg	18%	7%	6%	3%	6%	3%	3%	2%	1%	1%	4%
Innenstadt	4%	4%	7%	19%	9%	3%	10%	14%	3%	2%	7%
Center West	3%	1%	8%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Murpark	1%	4%	2%	1%	9%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
SC Nord	0%	0%	0%	0%	1%	0%	11%	3%	8%	0%	1%
Top 5	25%	16%	24%	25%	26%	7%	24%	21%	13%	4%	16%
Wachstumsszenario	1_Primäres EZG	2_Sekundäres EZG	2_Sekundäres EZG Center West	2_Sekundäres EZG Innenstadt	2_Sekundäres EZG Murpark	3_Peripheres EZG	3_Peripheres EZG Nord	3_Peripheres EZG Nordost	4_Fernzone Nord	4_Fernzone Ost	EZG gesamt
Seiersberg	21%	9%	9%	4%	7%	5%	4%	2%	2%	1%	6%
Innenstadt	3%	3%	6%	18%	8%	2%	10%	14%	3%	2%	7%
Center West	3%	1%	7%	2%	2%	0%	1%	1%	1%	0%	1%
Murpark	1%	4%	2%	1%	8%	0%	0%	1%	0%	0%	2%
SC Nord	0%	0%	0%	0%	1%	0%	10%	3%	8%	0%	1%
Top 5	28%	17%	24%	25%	25%	8%	25%	21%	13%	5%	17%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

60% des neu zu generierenden Umsatzwachstums müsste sich die Shopping City Seiersberg aus den umliegenden und wichtigsten Handelszonen im Verdrängungswettbewerb erkämpfen, etwa 40% aus den Handelszonen im Einzugsgebiet und vor allem auch solitären Standorten mit schlechter Standortqualität. Die Auswirkungen auf die wichtigsten Handelszonen im Raum Graz lassen sich auch in Umsatzgrößen dimensionieren und zeigen auf, dass die Auswirkung bei rund 4-10% Umsatzrückgang liegen würde. Insgesamt betrachtet kann dieses Niveau nicht als massive Veränderung in den Handelsstrukturen angesehen werden, da dafür genau jene zentralen Handelsstandorte, die hier untersucht wurden, massive Umsatzverluste erleiden müssten. Die somit von Standort und Markt in den Raum gestellte Theorie, dass der Umsatzrückgang zu beachtlichen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsstandorte im Raum Graz führen, lässt sich hiermit keinesfalls bestätigen. Zur Diskussion steht natürlich weiterhin, wie bestehende Mieter ohne Verkaufsflächenerweiterung 20-40% mehr Umsatz generieren sollten.

Tabelle 19: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im Wachstumsszenario 2021

Handelszonen	Umsatzpotenzial Wachstumsszenario	Umsatzpotenzial Null-Szenario	Veränderung Null-Szenario zu Status-quo
Seiersberg	349	269	+30%
Innenstadt	427	454	-6%
Center West	77	83	-7%
Murpark	108	120	-10%
Shopping Center Nord	67	70	-4%
Top 5	1.028	996	+1%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.4 Ergebnisse der Reduktionsszenarien

4.4.1 Flächenreduktion um 25% Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition)

Nicht nur die Auswirkungen durch einen Mehrumsatz auch Umsatzrückgänge und deren Aufteilungen auf Handelszonen können mittels unserer Methoden dargestellt werden. Standort und Markt geht davon aus, dass um die 25% höhere Flächenproduktivität zu verringern, eine um 25% geringere Verkaufsfläche erlaubt werden soll. Grundsätzlich besteht zwischen Verkaufsfläche und Flächenproduktivität kein linearer Zusammenhang. Je größer die Verkaufsfläche desto geringer wird die Flächenproduktivität, jedoch nicht im selben Ausmaß. Der lineare Zusammenhang besteht auch nicht zwischen Verkaufsfläche und Umsatz. Der Umsatz kann nie im selben Ausmaß steigen wie die Verkaufsfläche. Verkaufsflächenerweiterungen gehen somit immer mit einer reduzierten Flächenproduktivität mit ein.

Interessant ist die Schlussfolgerung, dass Standort und Markt, um eine 25%ige Umsatzsteigerung zu verhindern, prophylaktisch eine Verkaufsflächenreduzierung um 25% empfiehlt, ohne zu bedenken, welche massiven Auswirkungen eine Flächenreduktion von knapp 20.000 m² Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition) für

eine Handelszone mit sich bringt. Die Verkaufsflächenreduktion entspricht der Schließung der Häuser 1 und 3 inklusive der Brückenbauten zum Haus 5 oder auch beinahe der Dimension des gesamten Hauses 9. Betrachtet man den Umsatz der Handelsmieter in diesen Bauteilen so lässt sich der Umsatzrückgang im Handel nur durch Schließung dieser Bauteile mit 60-100 Mio. € beziffern. Dies entspricht prozentuell gesehen einem Umsatzrückgang von 22%-38%. Diese derartige große Verkaufsflächenveränderung könnte nicht einfach durch Schließung einzelner kleiner Mieter oder Umnutzung von kleineren Handelsbetrieben in Gastronomie- oder Dienstleistungsbetrieben von statten gehen. Hierfür müssten wichtige großflächige Ankermieter (Media Markt, Primark, P&C) ihre Geschäftsflächen schließen.

Reduziert man im selben Ausmaß Verkaufsfläche (nach wirtschaftl. Definition) und Mall so erreicht Seiersberg von den ursprünglichen 61.300 m² nur mehr 46.000 m² Verkaufsfläche und würde somit die überregionale Versorgungsfunktion nur mehr bedingt wahrnehmen können. Mit dieser Verkaufsflächenreduktion würden die Shopping City Seiersberg gezwungen sein sich auf die Größe des Center West zu verkleinern. Ein derartiger Eingriff in die Größe der Shopping Mall wird dem Konsumenten auffallen und die Anziehungskraft der gesamten Handelszone reduzieren, vor allem von Konsumenten aus den ferneren Einzugsgebieten. Durch die deutliche Reduzierung der Kaufkraftströme aus den weiter entfernten Einzugsgebieten und den Umsätzen von außerhalb des Einzugsgebietes lässt sich der Umsatz zukünftig auf 32-45% unter dem derzeitigen Niveau quantifizieren.

Die Empfehlung von Standort und Markt von einer Verkaufsflächenreduktion um 25%, um eine theoretisch mögliche Umsatzsteigerung von +25% zu verhindern, führt in der Realität allerdings zu einem Umsatzrückgang zwischen 32-45%. Diese Empfehlung hätte definitiv massive Auswirkungen auf die Zentrenstruktur von Graz, da die Mehrheit dieses Umsatzes nicht von den bestehenden Handelszonen ohne weiteres und in ihren jetzigen Dimensionierungen aufgefangen werden könnten und diese Kaufkraft für Graz verloren geht. Hintergrund dieser Annahme ist, dass vor allem die Großflächen, die durch diese Flächenreduktion betroffen sind, weder in der Innenstadt noch in den bestehenden Handelszonen Platz hätten. Die Folge wäre, dass diese Marktteilnehmer aus dem Grazer Markt verschwinden oder sie sich in Fachmarktzonen eigene Handelsgebäude errichten und somit zu einer weiteren dispersen Handelslandschaft beitragen.

Tabelle 20: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im Flächenreduktionsszenario 2021

Variante 1	Umsatz in Mio. €	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)	Flächenproduktivität
Null Szenario	269	78.736	3.416
Flächenreduktion Haus 1-3	-60	-19.684	-
Verringerung der Attraktivität	-25	-	-
Umsatz Variante 1	184	59.052	3.116
Veränderung zum Nullszenario	-32%	-25%	-9%
Variante 2	Umsatz in Mio. €	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)	Flächenproduktivität
Null Szenario	269	78.736	3.416
Flächenreduktion Haus 9	-100	-19.684	-
Verringerung der Attraktivität	-20	-	-
Umsatz Variante 2	149	59.052	2.523
Veränderung zum Nullszenario	-45%	-25%	-26%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.4.2 Flächenreduktion um 4.800 m² Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition)

Die angestrebte Einzelstandortverordnung der Shopping City Seiersberg ist auf die derzeit verfügbare Fläche (Verkaufsfläche und Mallfläche) ausgerichtet und zwar auf 78.800 m² Verkaufsfläche nach rechtlicher Definition. Die derzeit in Untersuchung befindliche Einzelstandortverordnung sieht eine Verkaufsflächenreduktion um 4.800 m² vor. Diese Dimension der Reduktion entspricht beispielsweise mehr als der Schließung des 1. Obergeschoßes im Haus 1 bzw. in etwa der Schließung des Erdgeschoßes im Haus 1 mit dem Mieter Primark. Diese Verkaufsflächenreduktion wird zwar vom Konsumenten ebenfalls wahrgenommen und das Ausmaß hängt vor allem von der Schließung oder Beibehaltung wichtiger Ankermieter ab. Betrachtet man auch hier wieder die Umsatzauswirkung durch Schließung der möglichen Bereiche und der darin enthaltenen Mieter inklusive einer möglichen Umsatzverschiebung zu bestehende Mieter, so würde sich der Umsatz um 3-4% reduzieren. Da allerdings die Marktgegebenheiten in den nächsten 5 Jahren ohne Flächen-schließung bereits einen Umsatzrückgang von rund 4% für die Shopping City Seiersberg errechnet, beläuft sich der Umsatzrückgang vom Status-quo aus gesehen auf mindestens 7-8%.

Tabelle 21: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im leichten Flächenreduktionsszenario 2021

	Umsatz in Mio. €	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)	Flächenproduktivität
Null Szenario	269	78.736	3.416
Flächenreduktion im Haus 1	-10	-4.800	-
Verringerung der Attraktivität	-	-	-
Umsatz	259	ca. 74.000	3.500
Veränderung zum Nullszenario	-4%	-6%	+2%

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.4.3 Flächenreduktion im Lebensmittelhandel um 2.500 m² Verkaufsfläche (nach rechtl. Definition)

Die derzeit gültigen gesetzlichen Bestimmungen erlauben der Shopping City Seiersberg eine Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition von 5.800 m² im Lebensmittelhandel anzubieten und zwar eingeschränkt auf das Haus 3. Durch den Miteinbezug der Mallflächen der Shopping City Seiersberg erhöht sich die rechtlich relevante Verkaufsfläche auf 7.490 m². Die derzeit in Anhörung befindliche Einzelstandortverordnung sieht für die Shopping City Seiersberg allerdings nur eine Verkaufsfläche nach rechtlicher Definition also inklusive Mall von lediglich 5.000 m² Verkaufsfläche vor, was einer Reduktion von einem Drittel der vorhandenen Verkaufsfläche entspricht.

Diese Maximaldimension sieht die Einkaufszentrenverordnung (Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Juni 2011, mit der das Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur erlassen wird) für die Stadt Graz vor. Die Einkaufszentrenverordnung stellt fest, dass im baurechtlichen Bewilligungsverfahren bei Einkaufszentren 1 die maximal zulässige Verkaufsfläche für das Lebensmittelangebot im Projekt sicherzustellen ist. Die gesetzliche Maximalvorgabe im Lebensmittelhandel berücksichtigt nicht, dass es aufgrund der Größe von Einkaufszentren zu komplett anderen Flächenvorgaben kommen kann. Daher sind in der folgenden Tabelle Beispiel von Shopping Malls angeführt. Mit derselben Vorgabe von 5.000 m² Lebensmittelhandel, kann die Shopping Mall von einer kleinregionalen Versorgungsfunktion 4.300 m² nach wirtschaftlicher Definition realisieren und die Shopping Mall mit einer überregionalen Versorgungsfunktion nur 4.000 m² Verkaufsfläche – trotz größerem Einzugsgebiet.

Tabelle 22: Vergleich der Flächenvorgaben durch die Flächenreduktion im Lebensmittelhandel

Beispiel kleinregionaler Versorger	Verkaufsfläche in m ² nach wirtschaftl. Definition	Anteile der Verkaufsfläche	Mallfläche in m ² nach Verkaufsflächenanteil	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)
Lebensmittelhandel	4.300	35%	700	5.000
Weitere Handelsbranchen	8.000	65%	1.300	9.300
Summe Handelsbranchen	12.300	100%	61.304	14.300
Mallfläche	2.000			
Gesamt	14.300			
Beispiel überregionaler Versorger	Verkaufsfläche in m ² nach wirtschaftl. Definition	Anteile der Verkaufsfläche	Mallfläche in m ² nach Verkaufsflächenanteil	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)
Lebensmittelhandel	4.063	6%	938	5.000
Weitere Handelsbranchen	60.937	94%	14.062	75.000
Summe Handelsbranchen	65.000	100%	15.000	80.000
Mallfläche	15.000			
Gesamt	80.000			

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

Im vorliegenden Fall in der Shopping City Seiersberg müsste die Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition um 2.000 m² reduziert werden, um diese Vorgabe der 5.000 m² Verkaufsfläche nach rechtlicher Defini-

tion erfüllen zu können. Die Shopping City Seiersberg darf aufgrund ihrer Strukturen (Mallanteil, Branchenmix) noch weniger Verkaufsfläche realisieren als in den Beispielen oben.

Tabelle 23: Vergleich der Flächenvorgaben durch die Flächenreduktion im Lebensmittelhandel

Status-quo	Verkaufsfläche in m ² nach wirtschaftl. Definition	Anteile der Verkaufsfläche	Mallfläche in m ² nach Verkaufsflächenanteil	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)
Lebensmittelhandel	5.832	10%	1.658	7.490
Weitere Handelsbranchen	55.472	90%	15.773	71.245
Summe Handelsbranchen	61.304	100%	61.304	78.735
Mallfläche	17.431			
Gesamt	78.735			
Flächenreduktions-szenario	Verkaufsfläche in m ² nach wirtschaftl. Definition	Anteile der Verkaufsfläche	Mallfläche in m ² nach Verkaufsflächenanteil	Verkaufsfläche in m ² (nach rechtl. Definition)
Lebensmittelhandel	3.893	6%	1.107	5.000
Weitere Handelsbranchen	57.411	94%	16.324	73.735
Summe Handelsbranchen	61.304	100%	61.304	78.735
Mallfläche	17.431			
Gesamt	78.735			

Quelle: RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

Aufgrund der nichtlinearen Zusammenhänge zwischen Flächen- und Umsatzrückgang, könnte man somit davon ausgehen, dass mit einer Flächenreduktion um 33% der Umsatz im Lebensmittelhandel nur ca. 20% ausmacht, was einer Dimension von rund 5 Mio. € entspricht.

Die Herausforderung in der Realität ist allerdings, dass diese Verkaufsfläche im Lebensmittel auch Geschäftseinheiten wie ein Reformhaus oder einen Drogeriemarkt betrifft. Da eine Sortimentseinschränkung der Mieter als nachträglicher Eingriff in bestehende Mietverträge nicht als realistisch erscheint, müssten jene Geschäfte, wie ein Reformhaus oder ein Drogeriemarkt zur Gänze geschlossen werden. Somit würde es bei Festhalten dieser Angebotseinschränkung im Lebensmittelhandel zu deutlich höheren Umsatzrückgängen als die oben genannten 5 Mio. €. Es ist entsprechend den Umsatzangaben zur Verfügung gestellt vom Auftraggeber ein Umsatzrückgang in der Höhe von rund 10 Mio. € zu erwarten.

Auch in diesem Szenario wird die prophylaktische Einschränkung der Umsatzdimension der Shopping City Seiersberg über eine Einschränkung der Verkaufsfläche versucht zu erreichen, wobei hier die Auswirkung einer Verkaufsflächenreduktion im Sinne eines möglichen Umsatzrückganges nicht berücksichtigt wird.

4.5 Erklärungen eines realistischen Auswirkungsszenarios

Die theoretisch möglichen und auch schnell wirksamen handelsstrukturelevanten Veränderungen bestehen laut RegioPlan aus 3 kombinierbaren Möglichkeiten:

1. Umsatzveränderung durch frei wählbare Anordnung der Flächen mit Lebensmittel im Sortiment
2. Umsatzveränderung durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind
3. Umsatzveränderung durch Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen

Die Herleitung der Ergebnisse wird im Folgenden detailliert dargestellt und erklärt:

4.5.1 Umsatzveränderung durch frei wählbare Anordnung der Flächen mit Lebensmittel im Sortiment

Die Umsatzauswirkung durch die rein theoretische frei wählbare Anordnung der Lebensmittelfläche wird im Gutachten von RegioPlan in einer Höhe von +1,8 Mio. € Bruttoumsatz dimensioniert. Dahinter stehen maximale Marktanteilserhöhungen und die damit einhergehenden Umsatzerhöhungen pro Branche durch eine mögliche Attraktivierung der Shopping City Seiersberg, die auf einer Neuordnung der Verkaufsflächen im Lebensmittelhandel über die gesamte zur Verfügung stehende Handelsfläche basiert.

Tabelle 24: Umsatzauswirkungen durch frei wählbare Anordnung der Lebensmittelflächen

Handelsbranchen	Umsatz in Mio. € Status-quo	Veränderung in %	Umsatz in Mio. € nach Veränderung	Veränderung des Marktanteils
Lebensmittel	26,4	+2%	26,9	+2%
Parfümerie/ Kosmetik	11,2	+0,5%	11,3	+1%
Bekleidung, Schuhe, Sport	144,2	+0,5%	145,0	+0,6%
Buch/ Papier	2,7	+0,5%	2,7	+0%
Elektro	72,5	+0,5%	72,9	+0,6%
DIY, Möbel	2,9	+0,5%	2,9	+1%
Schmuck/ Uhren/ Optik	9,6	+0,5%	9,7	+0,7%
Sonstiger Handel	11,1	+0,5%	11,2	+1%
Summe Handelsflächen	280,6	+0,6%	282,4	+1%

Quelle: Auftraggeber; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

Die Argumentation von Standort und Markt, dass eine Aufteilung in mehrere zugkräftiger Anbieter möglich wäre, ist gerade im Lebensmittelhandel als nicht realistisch einzuschätzen. Erstens lässt Standort und Markt offen, wer als zugkräftiger Anbieter im Lebensmittelhandel neben einem Merkur Verbrauchermarkt überhaupt zur Verfügung stehen würde (es gibt keine entsprechenden in Frage kommenden Betriebstypen in Österreich) und zweitens müsste für die Entwicklung einer Zugkraft eine massive Flächenreduktion von Merkur umgesetzt werden.

4.5.2 Umsatzveränderung durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind

Die Umsatzauswirkungen durch Umnutzung der für autoaffine Güter vorgesehenen Flächen (nach wirtschaftlicher Definition) wurden unter folgenden Annahmen berechnet:

- Umnutzung einer Teil-Verkaufsfläche von Media Markt in der Höhe von 2.000 m² und Umnutzung der autoaffinen Flächen von DIY, Möbel und sonstigem Handel im Ausmaß von 1.685 m²

- Aufteilung der verfügbaren Fläche von 3.685 m² Verkaufsfläche auf Drogerie (+300 m²), auf Bekleidung (+2.685 m²) und auf Schmuck/Uhren/Optik (+700 m²)

Unter Verwendung der derzeitigen Flächenproduktivitäten (nach wirtschaftlicher Definition) errechnete sich somit eine Umsatzsteigerung und auch ein Umsatzrückgang in den jeweiligen Branchen, der sich auf insgesamt 0,4 Mio. € bzw. +0,1% beläuft.

Tabelle 25: Umsatzauswirkungen durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind

Handelsbranchen	Umsatz in Mio. € Status-quo	Veränderung in %	Umsatz in Mio. € nach Veränderung	Veränderung des Marktanteils
Lebensmittel	26,4	-	26,4	-
Parfümerie/ Kosmetik	11,2	+16%	13,1	+17%
Bekleidung, Schuhe, Sport	144,2	+7%	153,9	+7
Buch/ Papier	2,7	-	2,7	-
Elektro	72,5	-22%	56,5	-22%
DIY, Möbel	2,9	-57%	1,2	-57%
Schmuck/ Uhren/ Optik	9,6	+78	17,2	+78%
Sonstiger Handel	11,1	-9%	10,1	-9%
Summe Handelsflächen	280,6	+0,1%	281,0	+0,1%

Quelle: Auftraggeber; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

Da der Mieter Media Markt eine enorme Umsatzrelevant für die Shopping City Seiersberg aufweist, wurde dieses Szenario in einer abgeänderten Form durchgerechnet und nur die Umnutzung der 1.685 m² Verkaufsfläche auf Bekleidung (+1.500 m²) und auf Schmuck/Uhren/Optik (+185m²) aufgeteilt. Die Umsatzauswirkung beläuft sich allerdings auch in diesem Szenario lediglich auf ein mögliches Plus von +0,8% und +2,3 Mio. € in absoluten Zahlen.

Tabelle 26: Umsatzauswirkungen durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind abgesehen von der Fläche des Media Marktes (ergänzendes Szenario)

Handelsbranchen	Umsatz in Mio. € Status-quo	Veränderung in %	Umsatz in Mio. € nach Veränderung	Veränderung des Marktanteils
Lebensmittel	26,4	-	26,4	-
Parfümerie/ Kosmetik	11,2	-	11,2	-
Bekleidung, Schuhe, Sport	144,2	+5%	151,7	+5
Buch/ Papier	2,7	-	2,7	-
Elektro	72,5	-	72,5	-
DIY, Möbel	2,9	-61%	1,1	-61%
Schmuck/ Uhren/ Optik	9,6	+21	11,6	+21%
Sonstiger Handel	11,1	-49%	5,6	-49%
Summe Handelsflächen	280,6	+0,8%	282,8	+0,8%

Quelle: Auftraggeber; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.5.3 Umsatzveränderung durch Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen

Die Mallflächen und Brückenbauten, die zukünftig auch als Verkaufsflächen genutzt werden könnten, werden von Mallflächen somit zu umsatzrelevante Flächen. Für die vorhandenen Mallflächen kann unter Einhaltung von Mindestbreiten von Gehwegen lediglich ein Anteil von 10% für die Vermietung angenommen werden, bei den Brückenbauten geben wir eine aus unserer Sicht realistischen Anteil von 25% an aber auch einen erhöhten Worst-Case Anteil von 50%. Die Flächen zusammengerechnet werden wiederum nur zu 65-75% an den Handel vermietet. Mit einer bereits sehr hohen Flächenproduktivität von 6.500€/m² aufgrund der Annahme kleinstrukturierter Anbieter, errechnen sich Umsatzzuwächse zwischen 9- 13,5 Mio. €.

Tabelle 27: Umsatzauswirkungen durch Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen

	Fläche	Szenario 1 - Anteil	Szenario 1 Umsatz Handel	Szenario 2 Anteil	Szenario 2 Umsatz Handel
Mallfläche	13.855	10%	5,8	10%	5,8
Brückenflächen	3.125	25%	3,8	50%	7,6
Gesamt		13%	9,6	17%	13,5

Quelle: Auftraggeber; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

4.5.4 Zusammenfassung der Umsatzauswirkungen in einem realistischen Szenario

Die Zusammenfassung der umsatzrelevanten Auswirkungen, die durch den Erlass einer Einzelstandortverordnung und dem dazugehörigen Spielraum des Betreibers quantifizierbar sind, liegen in einem realistischen Szenario weiterhin bei rund +12 Mio. €, allerdings sind als Ergänzung für die letzten beiden Hypothese noch Worst-Case Veränderungen ergänzt worden, die die mögliche Umsatzsteigerung auf rund 18 Mio. € erhöhen. In Relation zum derzeitigen Umsatz würde das Worst-Case Szenario auch nur 6% Umsatzsteigerung mit sich bringen, was sich unter Berücksichtigung der zukünftigen Marktgegebenheiten (siehe Nullszenario) durch kaum wachsende Konsumausgaben kaum Relevanz und auch keine massiven Auswirkungen auf die bestehende Handelsstruktur im Raum Graz hätte.

Tabelle 28: Zusammenfassung der Umsatzauswirkungen

	Umsatzveränderung in Mio. €	Umsatzveränderung in %
Umsatzauswirkungen durch frei wählbare Anordnung der Lebensmittelflächen	1,8	+0,6%
Umsatzauswirkungen durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind	0,4 -2,3	+0,1% bis +0,8%
Umsatzauswirkungen durch Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen	9,6-13,5	+3,4% bis +4,8%
Gesamt	11,8 – 17,6	+4,2% bis +6,3%

Quelle: Auftraggeber; RegioPlan Consulting, eigene Berechnungen

5 ZUSAMMENFASSENDE BETRACHTUNG

Die **HMI Immobiliendevelopment AG, 1030 Wien**, hat die **RegioPlan Consulting GmbH, 1060 Wien**, mit der Erstellung eines Gutachtens für die Shopping City Seiersberg beauftragt, um eine realistische Einschätzung der möglichen Auswirkungen der angestrebten Einzelstandortverordnung und somit einer rechtlichen Veränderung auf die Versorgungssituation zu geben und die Thesen aufgestellt in der handelsstrukturellen Analyse „Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz“ von Standort und Markt zu überprüfen.

Die relevanteste Aussage im Rahmen dieser handelsstrukturellen Analyse zur Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz, beauftragt vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung und durchgeführt von Standort und Markt, ist die getroffene Annahme, dass die Shopping City Seiersberg ohne einer Verkaufsflächenerweiterung und nur durch Veränderung der rechtlichen Situation eine um 25% höhere Performance erreichen wird. Daraufhin wurde eine Empfehlung abgeleitet, die Verkaufsflächenobergrenzen im Rahmen der Einzelstandortverordnung zu reduzieren, für den Handel um 25% und für den Lebensmittelhandel um 33%.

Die von Standort und Markt verwendete Argumentationslinie für ein Umsatzwachstum von 25% aufgrund des Erlasses einer Einzelstandortverordnung ohne einer Verkaufsflächenerweiterung fußt auf dem Vergleich von Flächenproduktivitäten anderer Shopping Malls (Shopping City Süd in Vösendorf, Donauzentrum in Wien, PlusCity nahe von Linz und Europark in Salzburg) in Österreich mit ähnlicher Versorgungsfunktion. Gegen diese Aussage sprechen aus Sicht von RegioPlan drei wesentliche Kritikpunkte bezogen auf die verwendete Methodik und die herangezogenen Kennzahlen.

1. Die Verwendung der Methodik Benchmarking eignet sich für einen Vergleich und der daraus resultierenden Abweichungen entweder zu Durchschnittswerten oder zu Best-Practice-Werten, wobei Unterschiede der Handelszonen sowohl in Bezug auf das Angebote als auch auf in Bezug auf die Nachfrage erläutert werden müssen. Standort und Markt verwendet Benchmarking für die Vorgabe einer Zielperformance und lässt alle Unterschiede im Marktumfeld sowohl auf Angebotsseite (Branchenzusammensetzung, Größenklassen der Geschäfte, Preispositionierung) als auch Nachfrageseite (Konsumenten im Einzugsgebiet, Kaufkraft, Konkurrenzsituation) komplett außer Acht. Benchmarks, wie sie Standort und Markt verwendet, sind daher ungeeignet und nicht nützlich, da sie keine Erklärungen abgeben sondern nur Thesen in den Raum stellen. Ein mögliches Umsatzwachstum kann nur durch eine detaillierte Betrachtung des Konsumenten und des Konsumentenverhaltens am gegebenen Markt dimensioniert werden. Diese Berechnungen von Konsumenten- und Marktseite führt Standort und Markt nicht an und gibt auch keinen Hinweis, wie bestehende Mieter ohne Verkaufsflächenerweiterung 25% bzw. 70 Mio. € (entspricht etwa dem Gesamtumsatz inkl. Dienstleistung und Gastronomie der Shopping City Nord) mehr Umsatz generieren sollten.

2. Zusätzlich zu der Verwendung für diesen Fall einer ungeeigneten Methodik basieren die Annahmen von Standort und Markt auf falsch verwendeten Kennzahlen, die für den Vergleich und die Zielvorgabe der Shopping City Seiersberg herangezogen worden sind. Standort und Markt geht in den Ausführungen von einer Flächenproduktivität der Shopping City Seiersberg von 3.600 €/m² aus, die aus dem Umsatz und der rechtlich relevanten Verkaufsfläche (inklusive Mallfläche) resultiert. Diese Performancekennzahl vergleicht Standort und Markt mit Flächenproduktivitäten von Shopping Malls unter Verwendung der Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition oder sogar unter Verwendung der vermietbaren Fläche (inklusive Lager). Da die Flächenproduktivität bezogen auf die Verkaufsfläche nach wirtschaftlicher Definition der Shopping City Seiersberg um 22% höher liegt, ist die Annahme des 25%igen Steigerungspotenzials als obsolet anzusehen. Zusätzlich konnten die von Standort und Markt angegebenen Flächenproduktivitäten des Donauzentrums (6.630 €/m²) und der Plus City (6.430 €/m² GLA) unter Einbezug externer Quellen nicht bestätigt werden und es muss deren Richtigkeit angezweifelt werden. Die Flächenproduktivität des Donauzentrums konnte mit einer Schwankungsbreite von 5.000 bis 5.100 €/m² verifiziert werden und die der Plus City nach der Erweiterung mit rund 4.700 €/m² Verkaufsfläche, sodass die Flächenperformance der Shopping City Seiersberg mit 4.580 €/m² nach rein wirtschaftlicher Verkaufsflächendefinition nicht einmal 10% von den Referenzwerten abweicht.
3. Der Schlussfolgerung von Standort und Markt, um „das Umsatzwachstum am vorliegenden Standort zu regulieren“, den Erlass der Einzelstandortverordnung von 78.736 m² auf 59.052 m², also um 25% zu reduzieren, steht ein eindeutiges Berechnungsergebnis gegenüber, das aufzeigt, dass eine Verkaufsflächenreduzierung von beinahe 19.700 m² (min. 15.000 m² Verkaufsfläche und mind. 4.500 m² Mallfläche) eine signifikante Umsatzreduktion mit sich bringen würde. Die Empfehlung einer Verkaufsflächenreduzierung als Vorkehrung für eine mögliche Performancesteigerung führt zu einem Umsatzentfall von mindestens 30% bis hin zu 45%. Die Umsetzung dieser Empfehlung könnte sogar eine Abwärtsspirale in Gang setzen, die in der Schließung des Centers resultiert. Die Mehrheit dieses Umsatzentfalles von 80 Mio. € bis hin zu 125 Mio. € kann allerdings nicht von den bestehenden Handelszonen ohne weiteres und in ihren jetzigen Dimensionierungen aufgefangen werden, da Flächen für große Ankermieter überhaupt nicht zur Verfügung stehen. Diese Marktteilnehmer könnten sich somit aus dem Grazer Markt zurückziehen, was dazu führt, dass Umsatz und Kaufkraftströme unwiderruflich verloren gehen.

Festzuhalten ist, dass jegliche Reduktion der bestehenden Flächen in der Shopping City Seiersberg zu Umsatzrückgängen führen wird und nicht als prophylaktische Einschränkung der Umsatzdimension angesehen werden kann. Auch eine Reduktion um 4.800 m² Verkaufsfläche (nach rechtlicher Definition) würde sogar unter Berücksichtigung von Umsatzverschiebungen innerhalb der Shopping Mall zu einem Umsatzrückgang von mindestens 10-12 Mio. € führen und auch die Umsatzauswirkungen der empfohlenen Reduktion der

Lebensmittelhandelsflächen muss mit rund -10 Mio. € quantifiziert werden. Das von Standort und Markt angenommene Wachstumspotenzial der Shopping City Seiersberg beruhend auf inadäquaten Methoden und nicht richtig verwendeten Referenzwerten kann in keinem Szenario rechnerisch dargestellt werden, da ja auch die zukünftigen Marktgegebenheiten mit kaum wachsenden Ausgaben im Handel limitierende Faktoren für die zukünftige Entwicklung darstellen. Unter Berücksichtigung dieser zukünftigen Marktgegebenheiten werden die umsatzrelevanten Effekte, die durch den Erlass einer Einzelstandortverordnung und dem dazugehörigen Spielraum des Betreibers mit maximal 12-18 Mio. € Umsatzwachstum quantifizierbar sind, deutlich unter dem Niveau von +6% liegen und daher keine massiven Auswirkungen auf die bestehende Handelsstruktur im Raum Graz haben können.

6 ANHANG

6.1 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Shopzuordnung nach Branchen im Allgemeinen.....	14
Tabelle 2: Unterschiede der Flächenproduktivitäten im Handel	16
Tabelle 3: Ausgangsdaten Shopping City Seiersberg.....	18
Tabelle 4: Konsumausgaben nach relevanten Einzelhandelsbranchen für 2016.....	23
Tabelle 5: Marktpotenziale im Vergleich zur Analyse von Standort und Markt	24
Tabelle 6: Gegenüberstellung des Marktpotenzials und der Umsätze nach Kundenherkunft von 6 Handelszonen im Raum Graz in Mio. €	25
Tabelle 7: Flächenproduktivität im Einzelhandel nach wirtschaftlicher und rechtlicher Verkaufsflächendefinition	26
Tabelle 8: Überblick über die Flächenproduktivität im Lebensmittelhandel in der Shopping City Seiersberg nach wirtschaftlicher und rechtlicher Definition.....	27
Tabelle 9: Überblick über die Flächenproduktivität im Bekleidungshandel inklusive Schuhe und Sport in der Shopping City Seiersberg nach wirtschaftlicher und rechtlicher Definition.....	30
Tabelle 10: Berechnung der Flächenproduktivität ausgewählter Handelszonen für die Branche Bekleidung und Schuhe	30
Tabelle 11: Vergleich der Flächenproduktivitäten des Donauzentrums.....	31
Tabelle 12: Vergleich der Flächenproduktivitäten der Plus City vor und nach Umbau	32
Tabelle 13: Berechnung der Flächenproduktivität ausgewählter Handelszonen im Raum Graz unter Verwendung der Umsatz- und Verkaufsflächenzahlen von Standort und Markt	33
Tabelle 14: Prognose der stationären Konsumausgaben in € pro Einwohner	42
Tabelle 15: Marktanteile im Nullszenario und Status-quo im Vergleich.....	45
Tabelle 16: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im Nullszenario 2021.....	46
Tabelle 17: Marktanteile im Wachstumsszenario Bekleidung	47
Tabelle 18: Marktanteile im Nullszenario und Wachstumsszenario im Vergleich	48
Tabelle 19: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im Wachstumsszenario 2021	49
Tabelle 20: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im Flächenreduktionsszenario 2021	51
Tabelle 21: Veränderungen der Umsatzpotenziale in Mio. € im leichten Flächenreduktionsszenario 2021 ..	51
Tabelle 22: Vergleich der Flächenvorgaben durch die Flächenreduktion im Lebensmittelhandel.....	52
Tabelle 23: Vergleich der Flächenvorgaben durch die Flächenreduktion im Lebensmittelhandel.....	53
Tabelle 24: Umsatzauswirkungen durch frei wählbare Anordnung der Lebensmittelflächen.....	54
Tabelle 25: Umsatzauswirkungen durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind	55

Tabelle 26: Umsatzauswirkungen durch Umnutzung der Flächen, die für autoaffine Güter vorgesehen sind abgesehen von der Fläche des Media Marktes (ergänzendes Szenario)	55
Tabelle 27: Umsatzauswirkungen durch Nutzung der Mallflächen und Brückenbauten als Verkaufsflächen	56
Tabelle 28: Zusammenfassung der Umsatzauswirkungen	56

6.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Bekleidungsgeschäfte nach Preisniveau – nach Anzahl.....	28
Abbildung 2: Verteilung der Bekleidungsgeschäfte nach Preisniveau – nach Verkaufsfläche.....	29
Abbildung 3: Veränderung der Bevölkerung im Einzugsgebiet, 2016-2021.....	42
Abbildung 4: Veränderung des Marktpotenzials je Einzugsgebiet, 2016-2021	43
Abbildung 5: Veränderung des Marktpotenzials nach Branchen, 2016-2021	44

6.3 Quellenverzeichnis

RegioData Research GmbH

- RegioData Branchenkenzzahlen Lebensmittel – Ausgabe 2016
- RegioData Branchenkenzzahlen Drogerie/Parfümerie – Ausgabe 2016
- RegioData Branchenkenzzahlen Bekleidung – Ausgabe 2016
- RegioData Branchenkenzzahlen Schuhe – Ausgabe 2016
- RegioData Branchenkenzzahlen Baumärkte – Ausgabe 2016
- RegioData Branchenkenzzahlen Möbel – Ausgabe 2016
- RegioData Kaufkraftkennziffern Österreich – Ausgabe 2015
- RegioData Kaufkraftkennziffern Österreich – Ausgabe 2016
- RegioData Konsumausgaben Österreich – Ausgabe 2016
- Top 100 Shopping Malls (Österreich) – Ausgaben 2006 bis 2016

Statistik Austria

- Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2016 nach Gemeinden
- Ausführliche Tabellen zur kleinräumigen ÖROK-Bevölkerungsprognose 2014:

Wirtschaftskammer Wien

- Kaufkraftstromanalyse Wien – Ausgabe 2016

Standort und Markt

- Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz – September 2016

ÖSTERREICH: Theobaldgasse 8
1060 Wien
+43 1 5860453
office@regioplan.eu

www.regioplan.eu



*Wir verstehen Konsumenten und Handel.
Für Ihre Flächen und Strategien.*

**Zu den rechtlichen Voraussetzungen und Rahmen-
bedingungen einer Einzelstandortverordnung
(§ 31 Abs 8 StROG) für Einkaufszentren in der
Gemeinde Seiersberg-Pirka**

Rechtsgutachten

erstattet von

O. Univ.Prof. em. Dr. Walter Berka
Fachbereich Öffentliches Recht/Verfassungs- und Verwaltungsrecht
der Universität Salzburg

im Auftrag der Shopping City Seiersberg GmbH
November 2016

Zusammenfassung

1. Das vorliegende Rechtsgutachten untersucht die rechtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Erlassung einer von der Gemeinde Seiersberg-Pirka beantragten Einzelstandortverordnung (§ 31 Abs 8 StROG) für die Shopping City Seiersberg. Das Gutachten bezieht sich dabei auf einen von der Steiermärkischen Landesregierung (LReg) vorgelegten Entwurf einer derartigen Verordnung, zu der Ende Oktober 2016 das Anhörungsverfahren nach § 31 Abs 9 StROG eingeleitet wurde. Berücksichtigt werden ferner mehrere Rechtsgutachten, die im Zuge des Verfahrens vorgelegt wurden und die im Hinblick auf die Zulässigkeit einer solchen Verordnung zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangten.
2. Die der LReg gesetzlich eingeräumte Ermächtigung zur Erlassung einer Einzelstandortverordnung (§ 31 Abs 8 StROG) zielt auf eine flexible Standortplanung für EKZ, durch die (auch) anlassbezogen auf gegebene Verhältnisse situationsangepasst reagiert werden kann. So gesehen stellt sie eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Bereinigung der rechtlichen Lage im Bereich der Shopping City Seiersberg bereit, insbesondere unter Bedachtnahme auf die Entwicklung dieses Standorts in einem über die Gemeindegrenzen hinausreichenden Agglomerationsraum, wobei die komplexe rechtliche Situation in erster Linie damit zusammenhängt, dass sich diese Entwicklung auf der Grundlage mehrfach geänderter Rechtsgrundlagen vollzogen hat.
3. Beim Instrument der Einzelstandortverordnung handelt es sich um einen Akt der überörtlichen Raumordnung. Wie das Antragsrecht der Gemeinde zeigt, hat der Gesetzgeber dessen ungeachtet auch rechtliche Interessen der Gemeinde an der Erlassung einer solchen Verordnung anerkannt, die sich in erster Linie auf die Interessen an der Wahrnehmung von Aufgaben der örtlichen Raumplanung richten.
4. Tatbestandlich setzt die Erlassung einer Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG voraus, dass eine Widmung für die Errichtung oder Erweiterung von EKZ verfügt wird. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, weil sich eine Einzelstandortverordnung aus den im Gutachten näher dargelegten Gründen auch auf einen bereits vorhandenen Bestand beziehen kann.
5. Weitere tatbestandliche Bedingung für die Erlassung einer Einzelstandortverordnung ist die Erfüllung der in § 31 Abs 8 Z 1 bis 6 sowie im letzten Satz des Abs 8 StROG angeführten Voraussetzungen. Wie die im Verfahren vorgelegten fachlichen Gutachten zeigen, kann davon ausgegangen werden, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, dies auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass im vorliegenden Fall in erster Linie auf die durch die Erweiterung bedingten Gegebenheiten abzustellen ist.
6. Vor allem im Hinblick auf das Ausmaß der beantragten bzw der im nunmehrigen Entwurf der Verordnung vorgesehenen Verkaufsflächen wurde vorgetragen, dass damit das für die Raumordnung prägende und in mehreren Entwicklungsprogrammen verankerte Konzept einer zentralörtlichen Gliederung des Landes und einer darauf aufbauenden Ausgestaltung der Versorgungsstrukturen „geradezu negiert“ würde, sodass die Erlassung der beantragten Verordnung unzulässig wäre. Wie eine nähere Prüfung zeigt, können diese Bedenken zerstreut werden: Mit der Erlassung einer solchen Verordnung würde das Zentrale-Orte-Konzept vielmehr in sachlich vertretbarer Weise auf die besonderen räumlichen Gegebenheiten der Stadtregion Graz angewendet, wobei es

keine Zweifel gibt, dass die Begrenzung der Verkaufsflächen nach der geltenden Einkaufszentrenverordnung für eine Einzelstandortverordnung gerade nicht bindend ist.

7. Das Gutachten geht auf weitere Bedenken ein, die unter den Gesichtspunkten einer unzulässigen „Sanierung“ eines angeblich rechtswidrigen Zustandes erhoben oder in denen das Fehlen eines sachlichen Grundes für die Erlassung einer Einzelstandortverordnung geltend gemacht wurden. Im Ergebnis lassen sich diese Bedenken auch vor dem Hintergrund der einschlägigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofs nicht bestätigen.

8. Für die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung für den Standort Seiersberg-Pirka liegen somit die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 StROG vor und es gibt auch keine Anhaltspunkte, dass die in dieser Bestimmung explizit genannten Bedingungen (§ 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG) nicht erfüllt wären. Das bedeutet, dass sich die LReg im Rahmen des ihr eingeräumten raumordnungspolitischen Planungsermessens rechtmängelfrei für die Erlassung einer solchen EinzelstandortVO entscheiden kann, wenn sie gestützt auf eine ausreichend tragfähige Grundlagenforschung und nach Abwägung der relevanten Belange eine solche für sachlich gerechtfertigt hält.

9. In den Erläuterungen zu dem von der LReg vorgelegten Entwurf einer Einzelstandortverordnung werden die für die Erlassung einer solchen Verordnung sprechenden Gründe in nachvollziehbarer Weise dargelegt. In rechtlicher Hinsicht bilden diese Feststellungen vor dem Hintergrund der rechtlich verbindlichen gesetzlichen Ziele der Raumordnung (§ 3 StROG) eine tragfähige Grundlage für die Verordnung. Das gilt insbesondere für das Raumordnungsziel des § 3 Abs 2 Z 1 StROG, der der Raumordnungspolitik des Landes und der Gemeinden das Ziel einer Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstruktur des Landes und seiner Regionen unter Bedachtnahme auf die jeweiligen räumlichen und strukturellen Gegebenheiten verbindlich vorgibt. Diese Zielvorgabe legitimiert das mit der EinzelstandortVO verfolgte Anliegen und sie stellt zugleich den wichtigen Grund bzw das öffentliche Interesse dar, der die Erlassung dieser VO rechtfertigt.

10. Auch den formellen verfahrensmäßigen Voraussetzungen einer ausreichenden Erhebung und Darlegung der räumlichen Gegebenheiten und der berührten Interessen wird durch die dem Entwurf beigelegten Erläuterungen entsprochen.

INHALTSÜBERSICHT

ZUSAMMENFASSUNG	1
I. ZUM SACHVERHALT UND ZU DEN MABGBLICHEN GUTACHTENSFRAGEN	3
II. ZUR RECHTSNATUR DER EINZELSTANDORTVERORDNUNG NACH § 31 ABS 8 STROG	8
1. <i>DIE EINZELSTANDORTVERORDNUNG ALS AKT DER ÜBERÖRTLICHEN RAUMPLANUNG</i>	8
2. <i>DAS ANTRAGSRECHT DER GEMEINDE</i>	8
3. <i>DIE ERLASSUNG DER EINZELSTANDORTVO ALS AKT DES GEBUNDENEN PLANUNGSMESSENS</i>	11
4. <i>ZU DEN SACHLICHEN BESONDERHEITEN DER EINZELSTANDORTVERORDNUNG</i>	14
5. <i>DAS PLANUNGSMESSEN DER LANDESREGIERUNG UND SEINE GRENZEN BEI DER ERLASSUNG EINER EINZELSTANDORTVERORDNUNG</i>	16
III. ZU DEN TATBESTANDLICHEN VORAUSSETZUNGEN EINER EINZELSTANDORTVO FÜR DIE SHOPPING CITY SEIERSBERG	18
1. <i>ZU DEN VORAUSSETZUNGEN DER „ERRICHTUNG“ BZW „ERWEITERUNG“ EINES EINKAUFSZENTRUMS</i>	18
2. <i>ZU DEN VORAUSSETZUNGEN NACH § 31 ABS 8 Z 1 BIS 6 STROG SOWIE ABS 8 LETZTER SATZ</i>	21
3. <i>WIDERSPRUCH ZU ÜBERGEORDNETEN PLANUNGEN?</i>	24
4. <i>UNZULÄSSIGER WIDERSPRUCH ZUM ZENTRALE-ORTE-KONZEPT?</i>	26
IV. DIE HANDHABUNG DES PLANUNGSMESSENS UND GESICHTSPUNKTE DER INTERESSENABWÄGUNG	29
1. <i>EIN ZWISCHENERGEBNIS</i>	29
2. <i>ZUR „SANIERUNG“ ANGEBLICH RECHTSWIDRIGER BAUTEN</i>	30
3. <i>ZUR BEREINIGUNG EINER UNKLAREN RECHTSLAGE UND DEN ENTSPRECHENDEN INTERESSEN DER BETREIBER</i>	32
4. <i>ZUR AUSÜBUNG DES PLANUNGSMESSENS DURCH DIE LREG</i>	35

I. Zum Sachverhalt und zu den maßgeblichen Gutachtensfragen

1. Die Gemeinde Seiersberg-Pirka strebt eine Bereinigung der Rechtsverhältnisse bei der Shopping City Seiersberg an, die gegenwärtig aus fünf Einkaufszentren (EKZ) besteht, die durch überdachte Brückenbauwerke verbunden sind. Eine solche *Bereinigung der Rechtslage* wird insbesondere für erforderlich angesehen, nachdem durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs nach Art 139 B-VG eine Verordnung der Ge-

meinde Seiersberg-Pirka mit Wirksamkeit vom 15.1.2017 aufgehoben wurde, mit welcher eine Einreihung der genannten Verbindungsgrundstücke als Interessentenwege verfügt worden war.¹

Im Übrigen stellt sich die *gegenwärtige Rechtslage* der Shopping City Seiersberg in den Grundzügen wie folgt dar: Für die erwähnten fünf EKZ liegen rechtskräftige Bau- und Benützungsbewilligungen vor, die teilweise bereits auf die 1980er- und 1990er-Jahre zurückgehen. Zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligungen war für die EKZ die auf der Grundlage des Steiermärkischen ROG 1974 erlassene EinkaufszentrenVO LGBl 1988/35 maßgeblich, wobei aufgrund einer bestimmten Regelung dieser VO (§ 4 Abs 9) die für Graz geltende Verkaufsflächenbeschränkung zur Anwendung kam; auch die Baubewilligung für das auf dem Bauplatz 6 errichtete EKZ, die aus dem Jahre 2006 stammt, wurde noch auf der Grundlage dieser Verordnung erteilt, weil der Flächenwidmungsplan der Gemeinde erst im Jahr 2013 an die neue Rechtslage angepasst wurde und bis dahin noch die frühere Rechtslage galt.

Gemessen an der zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligungen maßgeblichen Rechtslage halten sich daher die Verkaufs- und Gesamtbetriebsflächen der EKZ *im Rahmen der seinerzeit geltenden Flächenbeschränkungen*. Aufgrund der Rechtskraft dieser Bewilligungen und der baurechtlichen Bescheiden grundsätzlich zukommenden Bestandskraft ist der Betrieb der EKZ daher durch einen *rechtskräftigen Konsens* gedeckt.

Mittlerweile gilt für EKZ die EinkaufszentrenVO LGBL 2011/58,² nachdem bereits die ursprüngliche EinkaufszentrenVO aus dem Jahre 1988 durch die EinkaufszentrenVO LGBl 2004/25 abgelöst worden war. Die höchstzulässige Verkaufsfläche von EKZ 1 und 2 liegt nach der aktuell geltenden Rechtslage für EKZ in teilregionalen Versorgungszentren mit mehr als 5000 Einwohnern (um ein solches handelt es sich im Fall der Gemeinde Seiersberg-Pirka) bei 5.000 m²; jedes einzelne der bestehenden EKZ hat

¹ VfGH 2.7.2016, V 33-35/2016 ua.

² Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22.6.2011, mit der das Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur (Einkaufszentrenverordnung) erlassen wird, LGBL 2011/58.

eine bewilligte Verkaufsfläche, die erheblich *über* dieser maximal zulässigen Verkaufsfläche liegt.

2. Vor dem Hintergrund dieses Sachverhalts hat die Gemeinde Seiersberg-Pirka einen Antrag gemäß § 31 Abs 8 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes (StROG)³ auf Erlassung einer *Einzelstandortverordnung* (EinzelstandortVO) eingebracht. Mit einer solchen Verordnung kann die Landesregierung im Rahmen der überörtlichen Raumplanung Flächen für die Errichtung und Erweiterung von EKZ 1 und 2 festlegen. Durch die von der Gemeinde Seiersberg-Pirka beantragte Verordnung soll somit konkret eine Grundlage für eine Bewilligung der fünf bestehenden EKZ als einheitliches EKZ geschaffen werden, wobei die bisherigen Interessentenwege samt den dazu gehörigen baulichen Anlagen in dieses EKZ einbezogen würden.

Mit Schreiben des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (Umwelt und Raumordnung) vom 31.10.2016 wurde der *Entwurf* einer solchen Verordnung vorgelegt und zugleich das in § 31 Abs 9 StROG vorgesehene Anhörungsverfahren eingeleitet.⁴ Nach dem Entwurf wird für bestimmte näher bezeichnete und planlich dargestellte Flächen der Gemeinde Seiersberg-Pirka im Ausmaß von insgesamt 134.913 m² die Errichtung und Erweiterung eines Einkaufszentrums 1 festgelegt, wobei als zulässige Verkaufsfläche ein Gesamtausmaß von höchstens 74.000 m², davon jedoch höchstens 5.000 m² Verkaufsfläche für Lebensmittel, ausgewiesen wird. Zusätzlich werden bestimmte Vorgaben für die Bebauungsdichte, den Immissionsschutz der Nachbarn und die Situierung der Verkaufsflächen für Lebensmittel getroffen. Dem Entwurf der EinzelstandortVO sind Erläuterungen beigelegt. In den Erläuterungen wird die Entwicklung der Genehmigungslage und der widmungsmäßigen Gegebenheiten bei der Shopping City Seiersberg dargestellt; ferner werden unter Bezugnahme auf die von der antragstellenden Gemeinde und der Behörde eingeholten fachlichen Gutachten Aussagen zu den rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen der Verordnungserlassung getroffen und wird das öffentliche Interesse an der Erlassung einer EinzelstandortVO dargelegt. Auf

³ Gesetz vom 23.3.2010 über die Raumordnung in der Steiermark (Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 – StROG) LGBI 2010/49, zuletzt geändert LGBI 2015/139.

⁴ Entwurf einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, mit der für die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird, samt Erläuterungen, vom 31.10.2016, ZI Abt13-10.30-S1/2016-59.

die Aussagen dieses Erläuterungsberichts wird im Folgenden mehrfach Bezug genommen.

3. Die Bedingungen für die Erlassung einer EinzelstandortVO und das bei der Verordnungserlassung einzuhaltende Verfahren sind in § 31 Abs 8 und Abs 9 StROG geregelt. Diese Bestimmungen lauten wie folgt:

„(8) Die Landesregierung kann in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung oder über Antrag einer Gemeinde durch Verordnung Flächen für die Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren 1 und 2 gemäß § 30 Abs. 1 Z 6 lit. a und b und deren Größe sowie Vorgaben für die Bebauungsplanung festlegen. Voraussetzungen für die Festlegung sind insbesondere:

1. die Bedachtnahme auf die Funktionsfähigkeit zentraler Orte und deren angestrebte Siedlungsstruktur,
2. die Einordnung von Teilräumen in die Entwicklung des Gesamtraumes,
3. die Vermeidung unzumutbarer Immissionen und großräumiger Überlastung der Verkehrsinfrastruktur durch den Betrieb des Einkaufszentrums,
4. die geeignete Verkehrserschließung der Einkaufszentrumsfläche für den motorisierten Individualverkehr,
5. eine ausreichende Bedienungsqualität durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und
6. die Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen der Nachbarschaft.

Darüber hinaus sind ein genügend großer Einzugsbereich und die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung in Erwägung zu ziehen.

(9) Die Landesregierung hat vor Erlassung der Verordnung gemäß Abs. 8 anzuhören:

- a) den Raumordnungsbeirat,
- b) die betroffenen Regionalversammlungen,
- c) die Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Steiermark und Kärnten sowie
- d) die Standortgemeinde.

Zur Abgabe einer Stellungnahme ist eine Frist von mindestens acht Wochen einzuräumen.“

4. In zwei Rechtsgutachten wird die Zulässigkeit der Erlassung der von der Gemeinde Seiersberg-Pirka beantragten EinzelstandortVO mit verschiedenen Argumenten bezweifelt. In einer von Univ. Prof. Dr. *Thomas Müller* vorgelegten „Gutachtlichen Stellungnahme“ wird zunächst bestritten, dass der Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka auf § 31 Abs 8 StROG gestützt werden könne, weil er „schon denkmöglich nicht die Errichtung eines EKZ“ betreffe und weil die EinzelstandortVO nicht „als Instrument der nachträglichen Legalisierung konzipiert“ sei; außerdem würde die Erlassung der beantragten Verordnung gegen die zu berücksichtigenden Raumordnungsgrundsätze verstoßen. In verfassungsrechtlicher Hinsicht wird vorgetragen, dass „aus gleichheits-

rechtlicher Sicht ... eine sachliche Rechtfertigung für eine Sanierung des mit Ablauf des 15.1.2017 rechtswidrigen Zustands betreffend die Verbindungsbauten nicht ersichtlich“ sei.⁵ In einem weiteren, von Univ. Prof. Dr. *Franz Merli* vorgelegten umfassenden Rechtsgutachten werden eine Vielzahl möglicher Bedenken geprüft und zum Teil verneint. Letztlich wird die Zulässigkeit einer EinzelstandortVO für die Shopping City Seiersberg in diesem Gutachten aber ebenfalls bestritten, und zwar im Hinblick auf die beantragte Dimension der Verkaufsfläche; durch sie würde nämlich der das gesamte Raumordnungsrecht der Steiermark prägende „Zentrale-Orte-Ansatz“ „vollständig negiert“.⁶

Der Unterfertigte wurde ersucht, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erlassung einer EinzelstandortVO für die Shopping City Seiersberg zu prüfen und in diesem Zusammenhang auch auf die in den erwähnten Gutachten erhobenen Bedenken einzugehen. Dies geschieht im Folgenden, wobei zunächst auf die *Rechtsnatur des Planungsinstruments EinzelstandortVO* einzugehen ist, bevor die *Voraussetzungen* für die Erlassung einer solchen VO sowie einzelnen Bedingungen eines rechtmäßigen Verfahrens bezogen auf die konkrete Situation der Shopping City Seiersberg erörtert werden. Einzelne inhaltliche und verfahrensrechtliche Rechtsfragen rund um die Erlassung einer EinzelstandortVO für die Shopping City Seiersberg hat der Gutachter bereits in zwei Rechtsgutachten vom August 2016 und vom Oktober 2016 untersucht. Die Ergebnisse dieser Rechtsgutachten werden hier zusammenfassend übernommen, zum Teil wird auch auf sie verwiesen.⁷

⁵ *Th. Müller*, Gutachtliche Stellungnahme zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG betreffend die Shopping City Seiersberg („SCS“) vom 9.8.2016, 11; im Folgenden zitiert als Gutachten *Müller*.

⁶ *Merli*, Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka, erstattet für die Wirtschaftskammer Steiermark, September 2016; im Folgenden zitiert als Gutachten *Merli*.

⁷ Vgl *Berka*, Zur Erlassung einer Einzelstandortverordnung (§ 31 Abs 8 StROG) für das Einkaufszentrum Seiersberg, August 2016; *Berka*, Zum Verfahren bei der Erlassung einer Einzelstandortverordnung nach § 31 Abs 8 StROG, Oktober 2016.

II. Zur Rechtsnatur der Einzelstandortverordnung nach § 31 Abs 8 StROG

1. Die Einzelstandortverordnung als Akt der überörtlichen Raumplanung

Nach dem Wortlaut der in § 31 Abs 8 StROG enthaltenen Verordnungsermächtigung kann die Landesregierung „in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung oder über Antrag der Gemeinde durch Verordnung Flächen für die Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren 1 und 2 [...] und deren Größe sowie Vorgaben für die Bebauungsplanung festlegen“. Die EinzelstandortVO ist als ein Instrument der überörtlichen Raumplanung konzipiert, das heißt als ein in der Rechtsform einer Rechtsverordnung ergehender *überörtlicher Raumordnungsplan*, durch den die Flächenwidmungspläne der Gemeinde ergänzt werden können.⁸ Das bedeutet zugleich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Erlassung von Raumordnungsplänen, wie sie sich aus den allgemeinen Bestimmungen des StROG ergeben und wie sie insbesondere in der einschlägigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) konkretisiert wurden, im Prinzip auch für das Instrument der EinzelstandortVO gelten, welches funktional den Flächenwidmungsplan ergänzt. Der Rückgriff auf solche allgemeinen Grundsätze ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die Regelung des § 31 Abs 8 und 9 StROG die Rechtmäßigkeitsbedingungen einer solchen VO nicht vollständig umschreibt und daher auf eine solche Ergänzung angewiesen ist; darauf wird in den vorliegenden Zusammenhängen mehrfach zurückzukommen sein. Bei der Anwendung solcher allgemeiner Grundsätze werden freilich die Besonderheiten des Planungsinstruments der EinzelstandortVO zu berücksichtigen sein.⁹

2. Das Antragsrecht der Gemeinde

Die Initiative zur Erlassung einer EinzelstandortVO kann von der *Landesregierung* ausgehen, wenn dies unter den Gesichtspunkten der überörtlichen Raumplanung sinnvoll erscheint, oder aufgrund eines Antrags einer *Standortgemeinde*.

Dass einer Gemeinde ein *Antragsrecht* eingeräumt ist, das auf die Erlassung einer derartigen Verordnung durch die LReg als des obersten Verwaltungsorgans des Landes

⁸ So auch zutreffend Gutachten *Merli*, 8.

⁹ Vgl dazu im Folgenden Abschnitt II.4.

gerichtet ist, ist keine Selbstverständlichkeit. Zweifelhaft ist auch das Gewicht, das den von der antragstellenden Gemeinde verfolgten Interessen im Planungsprozess zukommt. Im Gutachten *Merli* wird in diesem Zusammenhang vorgetragen, dass es im konkreten Fall, also bei dem die Shopping City Seiersberg betreffenden Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka, „gerade nicht“ um den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gehe.¹⁰

Nach der Judikatur des VfGH ist die Bindung der Entscheidungsbefugnis eines obersten Verwaltungsorgans durch ein Antragsrecht Dritter bei der Verordnungserlassung nur ausnahmsweise zulässig, und zwar (nur) dann, wenn diese Antragsbefugnis der Durchsetzung von Interessen dient, zu deren Wahrnehmung der Antragsteller berufen ist.¹¹ Zwar kann die LReg eine EinzelstandortVO auch von Amts wegen, das heißt unabhängig vom Antrag einer Gemeinde, erlassen, dies nach dem Wortlaut des § 31 Abs 8 StROG freilich nur dann, wenn dies in Wahrnehmung von Aufgaben der überörtlichen Raumplanung geboten ist. In anderen Zusammenhängen ist ein Antrag einer Gemeinde vorgesehen, und das bedeutet, dass es auch die örtlichen Raumplanungsinteressen einer Gemeinde sein können, welche die Erlassung einer EinzelstandortVO motivieren; andere als örtliche Raumordnungsinteressen kann eine Gemeinde auch gar nicht verfolgen.

Dass die Gemeinde bei der Antragstellung örtliche Raumordnungsinteressen verfolgt, wird nicht durch den Umstand ausgeschlossen, dass es sich bei der EinzelstandortVO um einen *Akt der überörtlichen Raumplanung* handelt: Es ist für das Raumordnungsrecht insgesamt charakteristisch, dass örtliche und überörtliche Interessen regelmäßig eng miteinander verbunden und verschränkt sind, wie das auch das Instrument der aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht nach Art 119a Abs 8 B-VG zeigt. Dieser Verschränkung örtlicher und überörtlicher Interessen hat der Gesetzgeber des StROG in der Form Rechnung getragen, dass er die Standortplanung für EKZ in außerordentlichen Einzelfällen als einen Akt der überörtlichen Raumplanung konzipiert hat, um den überörtlichen Interessen in gewissen Situationen stärker zur Geltung zur verhelfen,

¹⁰ Gutachten *Merli*, 13.

¹¹ VfSlg 14.977/1997 ua.

als dies bei der regulären Ausweisung von Flächen für EKZ im kommunalen Flächenwidmungsplan nach § 30 Abs 1 Z 3 und 6 StROG möglich ist. Eine solche einzelfallbezogene Standortplanung für EKZ durch die LReg ist wegen überwiegender überörtlicher Interessen auch verfassungsrechtlich zulässig.¹² Ob ein EKZ im Weg einer EinzelstandortVO errichtet oder erweitert werden darf, ist somit eine Entscheidung, die wegen des Überwiegens überörtlicher Interessen der LReg übertragen wurde (und übertragen werden durfte). Unabhängig davon kann die Gemeinde jedenfalls auch *legitime örtliche Raumordnungsinteressen* im Zusammenhang mit der Errichtung bzw Erweiterung von EKZ verfolgen, wie das gerade der Regelfall, nämlich die allgemeine Ermächtigung zur Ausweisung entsprechender Flächen im Flächenwidmungsplan, zeigt. Ob und wo im Gemeindegebiet EKZ errichtet werden dürfen, um welche Typen von EKZ es sich handelt und in welchem Ausmaß diese betrieben werden, berührt daher jedenfalls auch die Interessen der örtlichen Gemeinschaft. Diese örtlichen Interessen kann und darf die Gemeinde verfolgen, und zwar auch im Rahmen der einzelfallbezogenen Standortplanung für EKZ, weshalb ihr der Gesetzgeber auch ein entsprechendes Antragsrecht im Verfahren nach § 31 Abs 8 StROG eingeräumt hat. Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist von einem solchen rechtlichen Interesse der Gemeinde auszugehen, weil ihr ansonsten kein auf die Erlassung einer VO durch die LReg gerichtetes Antragsrecht eingeräumt hätte werden dürfen.¹³

Das Antragsrecht der Gemeinde nach § 31 Abs 8 StROG läuft daher (auch) *verfassungskonform gedeutet* auf die Anerkennung eines rechtlichen Interesses der Gemeinde hinaus, das auf die Verfolgung der örtlichen Raumordnungsinteressen ausgerichtet ist, deren Wahrung der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich übertragen ist (Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG). Diese Interessen sind daher nach der ausdrücklich vom Gesetzgeber in § 31 Abs 8 StROG getroffenen Entscheidung bei der Erlassung einer Einzelstand-

¹² Vgl sinngemäß zB VfSlg 11.626/1988.

¹³ Vgl zur Antragsbindung oberster Organe bei der Verordnungserlassung B. Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 788.

ortVO *rechtlich beachtlich*, auch wenn sie für sich genommen die Erlassung einer solchen VO nicht ohne Weiteres legitimieren können.¹⁴

3. Die Erlassung der EinzelstandortVO als Akt des gebundenen Planungsermessens

Das Gesetz verwendet im Zusammenhang mit der Ermächtigung zur Erlassung einer EinzelstandortVO die Formulierung, dass die LReg eine solche Verordnung erlassen „kann“. Das deutet zunächst auf die Einräumung einer Art von *Ermessen* hin. Dadurch unterscheidet sich etwa die Ermächtigung nach § 31 Abs 8 StROG von der Erlassung eines Flächenwidmungsplanes (§ 25 StROG), hinsichtlich derer von einer Planungspflicht der Gemeinde auszugehen ist, das heißt von einer gesetzlichen Verpflichtung zur Erlassung eines Planes, die unter Umständen auch durch eine aufsichtsbehördliche Ersatzvornahme (§ 101a GemO) durchgesetzt werden kann. Gleichwohl räumt das Gesetz der Behörde im Zusammenhang mit der Erlassung einer EinzelstandortVO keinen unbegrenzten Handlungsspielraum ein; das „Ermessen“ ist vielmehr eine Form des *Planungsermessens*, das verschiedenen Bedingungen und Bindungen unterliegt, wie sie – ganz allgemein – für die den Planungsbehörden im Raumordnungsrecht eingeräumten Planungsbefugnisse nach der einschlägigen Judikatur des VfGH maßgeblich sind.¹⁵ Das eingeräumte Ermessen bei der Erlassung einer EinzelstandortVO ist daher ein *rechtlich gebundenes Ermessen*, das pflichtgemäß und in Bindung an die rechtlichen Vorgaben auszuüben ist, wie sie sich nicht nur, aber insbesondere aus den Vorgaben des StROG ergeben.

Konkret sind bei der Erlassung einer EinzelstandortVO verschiedene rechtliche *Vorgaben* zu beachten. Wesentliche beachtliche Bedingungen ergeben sich aus den „Voraussetzungen für die Festlegung“, wie sie in § 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG sowie im letzten Satz des Abs 8 angeführt sind. Diese Voraussetzungen, wie etwa die Bedachtnahme auf die Funktionsfähigkeit zentraler Orte (Z 1) oder die geeignete Verkehrser-

¹⁴ Insoweit zutreffend Gutachten *Merli*, 14, der aber das Gewicht der im Rahmen des § 31 Abs 8 StROG maßgeblichen örtlichen Raumordnungsinteressen zu gering einschätzt.

¹⁵ Vgl zum Planungsermessens *B. Raschauer* (Fn 13) Rz 578; *Berka*, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumordnung durch den VfGH, JBl 1996, 69 (78 ff); ders., Lebendiges Verfassungsrecht (2010), JBl 2014, 545 (552 ff) mit weiteren Nachweisen; *Leitl*, Überörtliche und örtliche Raumplanung, in Hauer/Nußbaumer (Hrsg), Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht (2006) 95 (110 f); aus der Judikatur zB VfSlg 17.894/2006; VfGH 7.3.2012, V 32/09; VfGH 2.10.2013, V 19/2011.

schließung der Einkaufszentrumsfläche (Z 4), stellen *notwendige Bedingungen* der Erlassung einer EinzelstandortVO dar und sie determinieren die in einer solchen Verordnung zu treffenden Festlegungen, etwa hinsichtlich der Größe eines EKZ oder sonstiger Vorgaben für die Bebauungsplanung. Liegt eine der angeführten Voraussetzungen nicht vor, mangelt es also etwa an einer geeigneten Verkehrserschließung (Z 4) oder sind unzumutbare Belästigungen der Nachbarschaft zu besorgen (Z 6), darf eine EinzelstandortVO nicht erlassen werden; in diesem Sinne bilden die genannten Voraussetzungen (auch) *negative Zulässigkeitsvoraussetzungen* für die Erlassung einer solchen Verordnung.

Wieweit sich aus dem StROG noch weitere, nicht explizit in § 31 Abs 8 angesprochene materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Bindungen ergeben, ist nicht ganz klar. Denkbar wäre etwa eine Bindung der EinzelstandortVO an bestimmte, in der Hierarchie übergeordnete Planungen. Darauf wird noch einzugehen sein.¹⁶

Im Übrigen, das heißt abgesehen von den zitierten Vorgaben des § 31 Abs 8 Z 1 bis 6 sowie Abs 8 letzter Satz StROG und allfälligen weiteren rechtlichen Rahmenbedingungen, liegt die Erlassung einer EinzelstandortVO im *Planungsermessen* der planenden Behörde, also der LReg. Wie bei sonstigen Raumordnungsplänen ist dieses Planungsermessen *final determiniert*.¹⁷ Ob von diesem Ermessen ein rechtmäßiger Gebrauch gemacht wird, hängt somit in erster Linie davon ab, ob die Behörde bei der Erlassung des Plans *Ziele und Grundsätze der Raumordnung* verfolgt, wie sie sich mit normativer Verbindlichkeit aus den Vorschriften des StROG sowie aus Raumordnungsplänen ergeben, die dem konkret zu erlassenden Plan hierarchisch übergeordnet sind. Das bedeutet für die Erlassung einer EinzelstandortVO, dass sich die bei der Ausübung des Planungsermessens zu beachtenden Vorgaben in erster Linie aus den *Raumordnungsgrundsätzen* (§ 3 StROG) sowie aus den *Aufgaben* der überörtlichen Raumordnung (§ 10 StROG) ergeben. Dazu kommt die verfahrensmäßige Bindung des Planungsermessens, weil der Erlassung eines Raumordnungsplans nach der einschlä-

¹⁶ Vgl unten bei Fn Abschnitt III.3.

¹⁷ Vgl zur finalen Determinierung im Raumordnungsrecht grundlegend VfSlg 8280, 8330/1978; ferner mit jeweils weiteren Nachweisen *Raschauer* (Fn 13) Rz 578; *Berka*, Verfassungsrecht⁶ (2016) Rz 666; *Lienbacher*, Raumordnungsrecht, in Bachmann ua (Hrsg), *Besonderes Verwaltungsrecht*¹¹ (2016) 483 (495 f).

gigen Judikatur eine entsprechende *Grundlagenforschung* voranzugehen hat, in deren Rahmen die örtlichen Gegebenheiten, die Entwicklungsziele und die berührten Interessen erfasst und dokumentiert werden.¹⁸ Ferner müssen die durch den Planungsakt berührten Interessen, insbesondere die Interessen der von der Planung betroffenen Eigentümer und sonstiger Planungsträger, in einer nachvollziehbaren *Abwägungsentscheidung* mit den öffentlichen Interessen an der Realisierung der verfolgten Planungsziele abgewogen und zum angemessenen Ausgleich gebracht werden.¹⁹ In diesem Sinne formuliert der VfGH in ständiger Rechtsprechung: Eine der „grundlegenden Anforderungen“ bei der Erlassung oder Änderung von Raumordnungsplänen ist „die Abwägung der für die Erlassung bzw. Änderung sprechenden (öffentlichen) Interessen mit den Interessen des Grundeigentümers ... Diese Interessenabwägung samt den zugrunde liegenden, konkret auf das jeweilige Grundstück bezogenen Grundlagenerhebungen muss in den Akten betreffend das Zustandekommen des betreffenden Raumplanungsaktes dokumentiert sein.“²⁰

Werden bei der Erlassung eines Raumordnungsplans Ziele und Grundsätze des Raumordnungsrechts verfolgt, liegt regelmäßig auch ein *sachlicher Grund* bzw ein *wichtiges öffentliches Interesse* vor, wie es in der Judikatur insbesondere für die Änderungen von Raumordnungsplänen gefordert wird. Dass jeder Planungsakt sachlich gerechtfertigt sein muss, ergibt sich aus dem Gleichheitsgrundsatz; vor allem steht diese Judikatur aber im Zusammenhang mit der *Bestandskraft*, welche rechtmäßig erlassenen Planungen zukommt, weil sich die Planunterworfenen an ihnen orientieren sollen. Zwar hat der VfGH diese Rechtsprechung in erster Linie im Zusammenhang mit der Änderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen entwickelt; weil die EinzelstandortVO funktionell einer Flächenwidmung entspricht, ist sie auch dafür maßgeblich.²¹

¹⁸ Vgl VfGH 25.9.2014, V 65/2014; VfSlg 19.007/2010, 14.537/1996, 14.358/1995 uva.

¹⁹ Vgl VfSlg 19.083/2010, 19.819/2013 uva.

²⁰ Vgl zuletzt etwa in diesem Sinne VfGH 18.6.2015, V1/2015; VfGH 18.6.2015, V 68/2015; VfGH 26.11.2015, V 105/2015. Zu dieser Judikatur des VfGH vgl zuletzt auch *Berka*, JBl 2014, 552 ff.

²¹ Vgl zur Bestandskraft von Raumordnungsplänen und zum Erfordernis eines sachlich begründeten Änderungsanlasses zB VfSlg 9361/1982, 11.374/1987, 11.990/1989, 13.306/1992, 18.072/2007; *Berka*, JBl 1996, 78 f; *Auer*, Die Änderung des Flächenwidmungsplans (1998) 50 ff; *Kanonier*, Anlass- und projektbezogene Festlegungen im österreichischen Flächenwidmungsplan, in FS Zehetner (2009) 299 (314).

Den Gesichtspunkten der *Bestandskraft* und der daraus abgeleiteten *erschwert* *Abänderbarkeit von Planungsakten* kommt in erster Linie dann besondere Bedeutsamkeit zu, wenn sich die Änderung eines Plans nachteilig auf rechtlich geschützte Interessen auswirkt, wobei es in der einschlägigen Judikatur fast ausschließlich um die Interessen betroffener Grundstückseigentümer oder um Nachbarinteressen geht. In erster Linie bezieht sich daher diese Judikatur auf Konstellationen, in denen das Fehlen eines „wichtigen Grundes“ ein Indiz für willkürliche, sachlich unvertretbare Planänderungen darstellt. In diesem Sinne schützt die relative Rechtsbeständigkeit, die Planungsakten zukommt, vor *willkürlichen Planänderungen*.²²

4. Zu den sachlichen Besonderheiten der Einzelstandortverordnung

Bei der Anwendung der genannten gesetzlichen Determinanten auf EinzelstandortVO sind die Besonderheiten dieses Planungsinstrumentes zu berücksichtigen. Mit der Ermächtigung zur Erlassung von EinzelstandortVO, die losgelöst von den ansonsten generell geltenden Bedingungen und Begrenzungen der Standortplanung für EKZ eine Ausweisung von Flächen für die Errichtung und Erweiterung eines EKZ erlaubt, hat der Gesetzgeber ein Planungsinstrument geschaffen, das auf die *Besonderheiten konkreter Lagen und Einzelfälle* bezogen ist.

An sich zielt das Raumordnungsrecht nach seinem eigenen Anspruch auf eine *vorausschauende* Ordnung und *planmäßige* Entwicklung der räumlichen Gegebenheiten.²³ Dem dienen die örtlichen und überörtlichen Raumordnungspläne, die für größere oder kleinere Gebiete oder für einzelne Sachbereiche die räumlichen Entwicklungsperspektiven vorgeben, etwa in der Form von bestimmten Widmungen und damit verbundenen Nutzungsfestlegungen; ergänzend kann es auch bestimmte Festlegungen etwa im Hinblick auf Flächenbegrenzungen geben, dies auch in der Form, dass derartige Festlegungen wegen ihrer überörtlichen Relevanz in der Form überörtlicher Raumordnungspläne verordnet werden.²⁴ Diesem Regulierungsansatz entsprechend sieht auch das

²² In diesem Sinne auch bereits *Fröhler/Oberndorfer*, Österreichisches Raumordnungsrecht II (1986) 126 f.

²³ So auch § 1 StROG; zu den Aufgaben des Raumordnungsrechts vgl zB *Lienbacher* (Fn 17) 490 f.

²⁴ Vgl die vergleichende und systematische Darstellung der verschiedenen landesrechtlichen Regelungen zur EKZ-Standortplanung bei Feik ua (Hrsg), *Handelsbetriebe im Raumordnungsrecht* (2008).

StROG so wie (fast) alle österreichischen Raumordnungsgesetze die Widmung von besonderen Gebietskategorien für EKZ vor, und zwar unterteilt in die Kategorien EKZ 1 und EKZ 2 (§ 30 Abs 1 Z 6 lit a und b StROG), mit der Maßgabe, dass EKZ nur in diesen Sonderwidmungsgebieten (sowie in Kerngebieten) errichtet werden dürfen; durch die als Maßnahme der überörtlichen Raumplanung erlassene EinkaufszentrenVO wird die Ausweisung von EKZ-Gebieten auf bestimmte Gemeinden beschränkt und werden zugleich maximale Verkaufsflächen verfügt. Im Prinzip zielt dieser Ansatz auf eine *vom Einzelfall abstrahierende*, vorausschauende und übergreifende Standortplanung in Wahrnehmung der allgemeinen Ziele der Raumordnung und der in überörtlichen und örtlichen Entwicklungsplänen aufgestellten besonderen Raumordnungsziele.

In der Wirklichkeit stößt freilich eine solche gesamthafte und vorausschauende Standortplanung an Grenzen und muss auch das Raumordnungsrecht akzeptieren, dass in manchen Situationen Einzelfallentscheidungen *unvermeidlich* sind. Gerade die raumordnungsrechtliche Standortplanung für EKZ ist dafür ein Beispiel, wie sich das in verschiedenen Bundesländern zeigt, die für die raumordnungsrechtliche Bewilligung von EKZ wegen ihrer gesteigerten Raumbedeutsamkeit Regelungen vorsehen, die anlassbezogene Einzelfallentscheidungen in unterschiedlichen Formen ermöglichen.²⁵ Diesen Ansatz verfolgt auch das StROG mit der Ermächtigung zur Erlassung von EinzelstandortVO, die losgelöst von den ansonsten generell geltenden Bedingungen und Begrenzungen der Standortplanung eine *einzelfallbezogene Festlegung von Flächen* für die Errichtung und Erweiterung eines EKZ erlaubt. Dass der Landesregierung eine solche auf einzelne Anlassfälle bezogene Ermächtigung eingeräumt werden sollte, geht auch aus den Materialien zur Raumordnungsgesetznovelle 2002 hervor, auf welche die Regelung zurückgeht. Hier wird ua betont, dass durch eine EinzelstandortVO die Möglichkeit geschaffen werden soll, EKZ „zusätzlich zu realisieren“, dass die bisherige gesetzliche Regelung „zu starr“ war, dass mit der Ermächtigung „den dynamischen Änderungen bei Entwicklung von großflächigen Handelsbetrieben in anderen Orten besser Rechnung getragen werden“ kann und eine „flexiblere Lösung für den Vollzug“

²⁵ Vgl die Beispiele bei *Jahnel*, Allgemeiner Teil, in Feik ua (Fn 24) 7 ff; zB die Standortverordnungen nach § 32 Abs 5 des Salzburger ROG 2009 oder die bescheidmäßige Bewilligung von EKZ durch die Landesregierung nach § 14d des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes.

ermöglicht werden soll.²⁶ Dass gleichzeitig der Ausnahmecharakter der Regelung betont wird, ändert nichts daran, dass der Gesetzgeber mit § 31 Abs 8 StROG eine Ermächtigung geschaffen hat, die Lösungen ermöglichen will, die auf die *Lage bestimmter Einzelfälle* abgestimmt sein kann.

Diese normative Eigenart einer Standortplanung für EKZ, wie sie der Steiermärkische Gesetzgeber in § 31 Abs 8 StROG ausgeformt hat, ist auch bei der Beurteilung der *Rechtmäßigkeitsbedingungen von EinzelstandortVO* zu beachten. Wenn der VfGH davon ausgeht, dass „Raumpläne für Einzelfälle ... grundsätzlich auf Bedenken stoßen, weil der Verdacht der willkürlichen Begünstigung des betroffenen Eigentümers nahe liegt“,²⁷ kann dies nicht für Planungsinstrumente gelten, die von vorneherein zumindest auch für die Lösung konkreter raumordnungspolitischer Einzelfälle konzipiert sind. Dazu kommt, dass auch nach der zitierten Judikatur eine Anlasswidmung nicht generell unzulässig ist, sondern unter einer „besonderen, der sachlichen Rechtfertigung dienenden Begründungspflicht“ steht.

5. Das Planungsermessen der Landesregierung und seine Grenzen bei der Erlassung einer Einzelstandortverordnung

Im Ergebnis kommt der Landesregierung bei der Erlassung einer EinzelstandortVO daher ein erheblicher Spielraum eines raumordnungsrechtlichen *Planungsermessens* zu. Dieser Spielraum ist zwar in verschiedener Hinsicht *rechtlich eingegrenzt*. Zunächst darf eine EinzelstandortVO für einen bestimmten Standort nur erlassen werden, wenn die *tatbestandlichen Voraussetzungen* des § 31 Abs 8 StROG vorliegen. Dazu gehört, dass die Erlassung einer EinzelstandortVO entweder durch überörtliche Raumordnungsinteressen nahe gelegt wird (wenn die LReg von Amts wegen tätig wird) oder dass ein entsprechender Antrag einer Standortgemeinde vorliegt. Die Erlassung einer solchen VO ist ferner nur zulässig, wenn sie der Errichtung oder Erweiterung eines EKZ dient. Außerdem ist die Erlassung einer EinzelstandortVO nur rechtmäßig, wenn

²⁶ Vgl die Erläuterungen zu § 23a Abs 7 des ROG 1974 idF der Fassung der Raumordnungsgesetznovelle 2002, LGBl 2003/20; Blg 135 14. GP des Stmk LT, EZ 1009/1, 21 f.

²⁷ So VfSlg 17.815/2006.

ihr keine der in § 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG sowie im letzten Satz des Abs 8 angeführten Voraussetzungen entgegen stehen.

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 31 Abs 8 StROG vor und stehen der Erlassung keine Hindernisse im Sinne von 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG entgegen, darf die Planungsbehörde von ihrem Planungsermessen im Rahmen der Verfolgung von legitimen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung Gebrauch machen. Das bedeutet, dass die sachlich in Betracht kommenden und von der Behörde angestrebten Ziele untereinander abzuwägen und auszugleichen sind, und zwar im Hinblick auf die Besonderheiten der konkreten Lage und des konkreten Standorts, für den eine EinzelstandortVO in Erwägung gezogen wird; ein solcher Abwägungsprozess entspricht der dem Raumordnungsrecht eigenen finalen Determinierung der Planungsentscheidung und er kann entweder zu dem Ergebnis führen, dass eine solche Verordnung zu erlassen ist oder dass davon, nach sachgerechter Erfassung aller Umstände und Abwägung der Für und Wider, Abstand genommen werden kann.

Wenn die LReg die Erlassung einer EinzelstandortVO nicht von Amts wegen in Erwägung zieht, wie das der ersten Alternative des § 31 Abs 8 StROG entspricht, sondern aufgrund eines Antrags einer Standortgemeinde tätig wird, tritt zu diesem Abwägungsprozess noch ein weiterer Gesichtspunkt: Da die Gemeinde, wie bereits dargelegt, im Wege der Antragstellung eigene Interessen im Bereich der örtlichen Raumplanung geltend machen kann, die der Gesetzgeber als *rechtliche Interessen* anerkannt hat,²⁸ sind auch diese Interessen in den der LReg obliegenden Abwägungsprozess einzubeziehen. Das bedeutet, dass nicht nur die überörtlichen Interessen an der Realisierung eines EKZ nach Maßgabe der einschlägigen Raumordnungsgrundsätze abwägend zu berücksichtigen sind, sondern auch die von der Gemeinde wahrzunehmenden Interessen der örtlichen Gemeinschaft an der Sicherung eines entsprechenden Standorts für ein EKZ.

In der gebotenen Abwägungsentscheidung sind auch rechtlich geschützte *Gegeninteressen* zu erfassen und zu bewerten, welche der Erlassung einer EinzelstandortVO entgegenstehen. Unter dem Gesichtspunkt der Bestandskraft von Raumordnungsplänen

²⁸ Vgl oben bei Abschnitt II.2.

sind das vor allem die Interessen, die durch eine bestehende Planung geschützt und durch deren Abänderung nachteilig betroffen sein können.

Auf dieser Grundlage sind nun in den folgenden Abschnitten die *konkreten Voraussetzungen und Gegebenheiten* bei der Erlassung einer EinzelstandortVO für die Shopping City Seiersberg zu bewerten.

III. Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen einer EinzelstandortVO für die Shopping City Seiersberg

1. Zu den Voraussetzungen der „Errichtung“ bzw. „Erweiterung“ eines Einkaufszentrums

Da ein entsprechender Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka vorliegt, findet – abgesehen von den weiteren im zweiten Satz des § 31 Abs 8 StROG aufgezählten Voraussetzungen, auf die noch einzugehen sein wird – die Erlassung einer solchen Verordnung ihre Deckung im Gesetz, wenn sie eine Widmung von Flächen für die *Errichtung oder Erweiterung* von EKZ betrifft. Dies wird im Gutachten *Müller* bezweifelt, weil nach dem Antrag der Gemeinde weder ein EKZ errichtet noch baulich erweitert, sondern ein gegebener Baubestand „rechtlich abgesichert werden“ solle. Daher fehlten, so kann dieser Vorwurf verstanden werden, die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erlassung einer EinzelstandortVO.²⁹

Überprüft man dieses Vorbringen, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Einzelstandortverordnung ein *Instrument der (überörtlichen) Raumplanung* ist, durch die – einem Flächenwidmungsplan vergleichbar und diesen für ihren räumlichen Geltungsbereich ersetzend – eine bestimmte Widmung und die damit zusammenhängenden Bedingungen für die Bebauung festgelegt werden. Die EinzelstandortVO ist *keine* baupolizeiliche Genehmigung und sie ersetzt auch nicht eine solche, die jedenfalls und im Rahmen der durch die Einzelstandortverordnung festgelegten Bedingungen von der Gemeinde zu erteilen ist. So gesehen stellt die EinzelstandortVO einen Verwaltungsakt

²⁹ Die folgenden Erwägungen hat der Unterfertigte bereits in einem früher erstatteten Rechtsgutachten dargelegt; vgl *Berka*, Zur Zulässigkeit der Erlassung einer Einzelstandortverordnung (§ 31 Abs 8 StROG) für die Shopping City Seiersberg, Oktober 2016.

dar, der ungeachtet der Möglichkeit einer Einzelfallbetrachtung eine *Planungsentcheidung* darstellt.

Davon geht auch das Gutachten *Müller* aus, wenn es festhält, dass es sich bei der Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG um ein raumordnungsrechtliches Planungsinstrument handelt.³⁰ Ob der daraus abgeleitete Schluss zutrifft, dass sich die in der Bestimmung angesprochene „Errichtung“ oder „Erweiterung“ eines EKZ immer und zwingend auf *zukünftige Projekte* beziehen muss, ist dagegen fraglich und im Ergebnis zu verneinen: Zwar sind Raumordnungspläne grundsätzlich zukunftsgerichtet, insoweit sie eine vorausschauende Planung der räumlichen Entwicklung bezwecken, doch bedeutet das nicht, dass sie nicht auch Rechtswirkungen haben können, die sich auf einen *vorhandenen Bestand* beziehen. So sieht das Raumordnungsrecht häufig in der Form von Übergangsbestimmungen eine Berücksichtigung eines vorhandenen Bestandes vor³¹ und ist bei Planänderungen angesichts der den Plänen zukommenden Bestandskraft nach der Judikatur jedenfalls eine Bedachtnahme auf die gegebenen Strukturen geboten.³² Dass bei der Flächenwidmungsplanung Widmungen verfügt werden, die auf einen gegebenen Baubestand bezogen sind, ist gängige Praxis, sei es, dass ein vorhandener Bestand abgesichert oder im Hinblick auf einen gegebenen Bestand für Entwicklungsmöglichkeiten eine widmungsmäßige Vorsorge getroffen wird.

Von daher ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass eine EinzelstandortVO erlassen wird, auch wenn es sich um die Schaffung einer Widmung für ein bereits errichtetes EKZ oder für dessen Erweiterung handelt, selbst wenn diese bereits realisiert sein sollte. Auch eine „Sanierung“ eines angeblich rechtswidrigen Zustandes ist mit der Erlassung einer EinzelstandortVO (noch) nicht verbunden, sondern kann erst die Folge einer entsprechenden Baubewilligung sein. So gesehen kann aus den Begriffen der „Errichtung“ oder „Erweiterung“ in § 31 Abs 8 StROG auch unter Berücksichtigung der Rechtsnatur von Planungsakten keinesfalls abgeleitet werden, dass sich diese Verordnungen nicht auch *auf einen gegebenen Bestand* beziehen können.

³⁰ Gutachten *Müller*, 5.

³¹ Vgl zB den Sachverhalt in VfGH 29.2.2016, V 114/2015 (Widmung von Flächen für bereits rechtmäßig bestehende EKZ) sowie VfSlg 19.629/2012.

³² Vgl zB VfGH 26.11.2015, V 105/2015.

Außerdem geht es bei der Erlassung einer EinzelstandortVO zunächst *nicht* um die Frage, ob irgendwelche baulichen Anlagen – ob bestehend oder nicht – genehmigt oder in ihrem Bestand „saniert“ werden sollen, sondern um die Schaffung einer generellen Widmung für die fraglichen Grundstücke, dies freilich auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass es bereits einen rechtskräftig bewilligten Bestand in Form der fünf EKZ gibt. Wenn daher § 31 Abs 8 StROG davon spricht, dass durch eine EinzelstandortVO Flächen für die „Errichtung“ oder „Erweiterung“ von EKZ ausgewiesen werden, deckt das sowohl den Fall, dass bereits ein EKZ besteht, wie den Fall, dass es sich um eine unbebaute oder durch Bauten einer anderen Widmung bebaute Fläche handelt.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die *nachträgliche Bewilligung* genehmigungspflichtiger Bauführungen auch noch dann in Betracht kommt, wenn (um die entsprechenden Begriffe des Baubewilligungsrechts zu verwenden) ein Neubau bereits errichtet oder ein Zubau bereits realisiert wurde. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der auch im Steiermärkischen Baurecht vorgesehenen Möglichkeit der Erteilung von nachträglichen Baubewilligungen (§ 41 Abs 3 Stmk BauG). Auch das zeigt, dass eine Berücksichtigung eines gegebenen Bestandes weder dem Raumplanungs- noch dem Baubewilligungsrecht fremd ist.

Durch den Erlass der von der Gemeinde Seiersberg-Pirka beantragten EinzelstandortVO würden allerdings die widmungsmäßigen Voraussetzungen geschaffen, um die einzelnen EKZ unter Einbeziehung der Verbindungsbauten zu einem *einheitlichen EKZ* zusammenzuschließen und im Rahmen der dann durch die Verordnung festgelegten Flächenbegrenzungen zu betreiben. Ob man das als die Errichtung eines neuen EKZ oder eine Erweiterung der bestehenden EKZ ansieht, ist im Hinblick auf § 31 Abs 8 StROG nicht primär entscheidend; jedenfalls handelt es sich um eine *Erweiterung*, und zwar sowohl im Hinblick auf die bebauten Grundflächen wie im Hinblick auf die Verkaufsflächen. Zu Recht weist das Gutachten *Müller* dabei darauf hin, dass der Tatbestand der „Erweiterung“, der in der Vorgängerbestimmung zu § 31 Abs 8 StROG noch nicht enthalten war, erst durch das StROG 2010 in das Gesetz aufge-

nommen wurde.³³ Anders als das Gutachten *Müller* vermeint, bestätigt diese bewusste Ergänzung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erlassung einer Einzelstandortverordnung aber gerade, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass solche Verordnungen auch *bereits existierende EKZ* zum Gegenstand haben können. Auch der VwGH bezieht den Begriff der Erweiterung eines EKZ nach dem Steiermärkischen Raumordnungsrecht auf bereits bestehende EKZ und betont zugleich den Grundsatz der (verfassungsrechtlich abgesicherten) Baufreiheit, der eine solche Auslegung gebietet.³⁴ Dass mit dem Begriff der Erweiterung nur eine „in der Zukunft beabsichtigte bauliche Erweiterung“ gemeint sein kann,³⁵ wurde oben mit dem Hinweis auf Widmungen, die auch einen bestehenden Bestand erfassen können, bereits zurückgewiesen. Davon abgesehen würde die durch die Einzelstandortverordnung beabsichtigte Widmungslage erst die Voraussetzungen für eine Integration der Verbindungsbauten schaffen, daher auch im Sinne des Gutachtens *Müller* auf eine *erst zu realisierende Erweiterung* hinauslaufen.

Es ist daher *kein Gesichtspunkt* ersichtlich, der den Schluss tragen könnte, dass die Erlassung einer Einzelstandortverordnung unzulässig wäre, weil der Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka nicht auf die Erlassung einer Widmung gerichtet ist, durch welche die Voraussetzungen für die Errichtung oder Erweiterung eines EKZ geschaffen werden sollen. Auch das Gutachten *Merli* geht davon aus, dass die Ermächtigung des § 31 Abs 8 StROG auf bestehende Nutzungen anwendbar ist.³⁶

2. Zu den Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG sowie Abs 8 letzter Satz

Wie dargelegt hat die Behörde nach dem Konzept des § 31 Abs 8 StROG die Voraussetzungen für die Erlassung einer EinzelstandortVO zu prüfen, wie sie in § 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG sowie im letzten Satz des Abs 8 angeführt sind. Dies setzt die Einleitung eines entsprechenden *Ermittlungsverfahrens* voraus, das regelmäßig durch die

³³ Die ansonsten wortgleiche Vorgängerbestimmung (§ 23a Abs 7 ROG 1974) hatte die Landesregierung nur ermächtigt, Flächen für die Errichtung (nicht auch für die Erweiterung) von EKZ festzulegen.

³⁴ VwGH 17.8.2010, 2007/06/0236.

³⁵ Gutachten *Müller*, 6.

³⁶ Vgl Gutachten *Merli*, 9 f.

Beziehung von Sachverständigen durchzuführen sein wird, um die in diesen Voraussetzungen angesprochenen raumstrukturellen Gegebenheiten sachkundig zu beurteilen. Wenn sich auf der Grundlage dieses Ermittlungsverfahrens zeigt, dass die genannten Voraussetzungen nicht vorliegen, ist die Erlassung einer EinzelstandortVO materiell-rechtlich betrachtet wegen des Fehlens der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen unzulässig.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, *auf welchen Sachverhalt* die von der Landesregierung zu beurteilenden Voraussetzungen zu beziehen sind, die Grundlage für die Erlassung einer Einzelstandortverordnung sind. Ist davon auszugehen, dass mit der Festlegung der Flächen quasi die Grundlagen für ein „neues Einkaufszentrum“ geschaffen werden mit der Folge, dass die einzelnen Kriterien des § 31 Abs 8 StROG so anzuwenden wären, *als ob* es sich um die Errichtung eines EKZ handle? Das würde bedeuten, dass die Behörde etwa im Hinblick auf den Verkehr zu prüfen hätte, ob die Neuerrichtung eines EKZ mit einer Verkaufsfläche von mehr als 70.000 m² im Hinblick auf die Immissionslage noch zumutbar ist und nicht zu einer großräumigen Überlastung der Verkehrsinfrastruktur führt. Und auch die Prüfung, ob Belästigungen der Nachbarschaft unzumutbar sind oder nicht, wäre dann am Beispiel der Neuerrichtung eines EKZ mit der angeführten Verkaufsfläche auszurichten.

Es gibt mehrere Gesichtspunkte, die gegen eine solche Auslegung sprechen. Sie wurden vom Unterfertigten in einem bereits früher erstatteten Gutachten näher dargelegt.³⁷ Aufgezeigt wurde, dass bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Erlassung einer EinzelstandortVO tatsächlich jene Gegebenheiten in die Prüfung einzubeziehen sind, die sich durch eine Änderung oder Erweiterung ändern, also das, was man als den *erweiterungsbedingten oder änderungsbedingten Sachverhalt* bezeichnen könnte.

Als erweiterungsbedingter Sachverhalt wäre zunächst die tatsächliche Erweiterung der Verkaufsfläche anzusehen, die durch die Einbeziehung der Verbindungsbauwerke entsteht. Ferner müssten diese Flächen im Lichte der Verkaufsflächendefinition des geltenden StROG (§ 2 Abs 1 Z 36) neu bewertet werden, was zu einer weiteren Erweite-

³⁷ Vgl. *Berka*, Zur Erlassung einer Einzelstandortverordnung (§ 31 Abs 8 StROG) für das Einkaufszentrum Seiersberg, August 2016, 8 ff.

rung der maßgeblichen Verkaufsfläche führen würde. Insgesamt betrachtet würde aber dieses Erweiterungsvolumen verglichen mit den bereits bestehenden und rechtmäßig betriebenen Verkaufsflächen nicht übermäßig ins Gewicht fallen.

Das läuft darauf hinaus, dass die Behörde bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Erlassung der EinzelstandortVO von einer gewissen Erhöhung der Verkaufsflächen bei ansonsten unveränderten Verhältnissen auszugehen hat. Diese Verkaufsflächenerweiterung stellt den erweiterungsbedingten Sachverhalt dar. Auf dieser Grundlage hat die Behörde die *Auswirkungen auf die relevanten raumordnungspolitischen Grundsätze* (Funktionsfähigkeit zentraler Orte, Einordnung in den Gesamtraum), die Immissionslage und die Verkehrsinfrastruktur, die Verkehrserschließung einschließlich des ÖPNV und den Schutz der Nachbarschaft zu bewerten. Das heißt, dass etwa im Hinblick auf die Verkehrslage zu beurteilen ist, wie sich eine geringfügige Erhöhung der Verkaufsfläche auf diese auswirkt, oder dass im Hinblick auf den Schutz der Nachbarschaft zu erheben ist, ob es dadurch zu einer relevanten Vergrößerung unzumutbarer Belästigungen kommt.

Ob es bei einer durch eine EinzelstandortVO abgesicherten Erweiterung der EKZ am Standort Seiersberg auch zu gewissen *kumulativen Effekten* kommen könnte, ist fraglich: Zwar würde dadurch die Shopping City Seiersberg rechtlich als ein einheitliches EKZ geschaffen werden, mithin ein Aliud zu der bisherigen Konstruktion entstehen. Freilich kann es ausgeschlossen werden, dass sich das auf die in § 31 Abs 8 StROG angeführten Belange wirklich auswirken könnte. Denn, um das am Beispiel des Schutzes der Nachbarschaft zu erläutern, es ist schwer vorstellbar, dass sich dadurch, dass sich an der Shopping City Seiersberg und bei den von ihr verursachten Immissionen real nichts ändert und nur die Rechtsform eine andere wird, ein Mehr von Belästigungen oder andere Belästigungen auftreten.

Der *Entwurf* der von der LReg vorgelegten *EinzelstandortVO für die Gemeinde Seiersberg-Pirka*³⁸ weist in seinem Erläuterungsteil auf verschiedene Gutachten und Analysen hin, die von der Behörde zu allen im Rahmen des § 31 Abs 8 ROG relevanten Fachthemen eingeholt wurden. Es ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsgut-

³⁸ Vgl den Nachweis oben Fn 4.

achtens, die sachliche Richtigkeit oder Schlüssigkeit dieser fachlichen Beurteilungen zu würdigen. Geht man davon aus, dass die hier getroffenen Befunde in mängelfreier Weise zustande gekommen sind, ist die von der Behörde in den Erläuterungen zum Entwurf getroffene Schlussfolgerung nachvollziehbar, dass die in § 31 Abs 8 StROG genannten Kriterien für die Erlassung einer EinzelstandortVO erfüllt sind.

Im vorliegenden Zusammenhang ist freilich ein Aspekt bedeutsam: In raumordnungsfachlicher Hinsicht lässt sich dem entsprechenden Gutachten sowie der Beurteilung durch den zuständigen Amtssachverständigen entnehmen, dass diese von keiner prinzipiellen Beeinträchtigung der *Funktionsfähigkeit bzw Siedlungsstruktur zentraler Orte* ausgehen, wenn es zu einer Errichtung bzw Erweiterung eines EKZ auf der durch eine EinzelstandortVO neu geschaffenen Widmungsgrundlage kommt. Damit werden der Sache nach Gesichtspunkte angesprochen, die im Gutachten *Merli* zu der Schlussfolgerung führen, dass die Erlassung der beantragten EinzelstandortVO deshalb unzulässig wäre, weil sie auf eine „unzulässige Negierung des Zentrale-Orte-Konzepts“ hinauslaufen würde.³⁹ Da dieser Aspekt ein tragendes Argument im zitierten Gutachten betrifft, muss dazu näher Stellung genommen werden. Dies geschieht in den nachfolgenden Abschnitten.

3. Widerspruch zu übergeordneten Planungen?

Zunächst ist zu prüfen, ob die Erlassung einer EinzelstandortVO nicht wegen eines *Widerspruchs zu einer in der Planungshierarchie übergeordneten Planung* unzulässig ist. Als solche kommen das Landesentwicklungsprogramm, Sachprogramme sowie regionale und teilregionale Entwicklungsprogramme (§ 11 StROG) in Betracht, nach der konkreten Lage der Dinge also das Steiermärkische Landesentwicklungsprogramm 2009 LGBI 2009/75, das Regionale Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Steirischer Zentralraum LGBI 2016/87 und Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur (Einkaufszentrenverordnung) LGBI 2011/58.

Ob überörtliche Raumordnungsprogramme Bedingungen für die Rechtmäßigkeit einer EinzelstandortVO darstellen, etwa vergleichbar dem Verhältnis zwischen einem Örtli-

³⁹ Gutachten *Merli*, 26 ff.

chen Entwicklungskonzept und dem Flächenwidmungsplan, lässt das StROG *offen*. Die eine Bindung an übergeordnete Planungen anordnende Regelung des § 8 Abs 1 StROG bezieht sich nur auf die Planungen der Gemeinde; eine vergleichbare Bindung an hierarchisch übergeordnete Pläne wird für die überörtlichen Planungen, dh für die Entwicklungsprogramme im Sinne des § 11 StROG, nicht angeordnet. Trotzdem wird man der Sachlogik des Raumordnungsrechts folgend anzunehmen haben, dass ein nachgeordneter Plan grundsätzlich auf rechtlich verbindliche Festlegungen einer übergeordneten Planung Bedacht zu nehmen hat und sich dem *Vorwurf der Unsachlichkeit* aussetzen würde, wenn er davon *willkürlich* abweicht. Wenn daher zB das Landesentwicklungsprogramm die anzustrebende räumlich-funktionelle Entwicklung des Landes darzustellen und Grundsätze für regionale Entwicklungsziele festzulegen hat (§ 12 StROG), darf ein Regionales Entwicklungsprogramm von den festgelegten Zielen nicht ohne Weiteres abweichen.

Diese Aussage kommt freilich nur dann zum Tragen, wenn nicht der Gesetzgeber des StROG selbst davon ausgeht, dass eine überörtliche Planung von bereits getroffenen Festlegungen in einem anderen überörtlichen Raumordnungsprogramm abweichen darf. Dies gilt für das im vorliegenden Zusammenhang wichtige Verhältnis zwischen der geltenden EinkaufszentrenVO und einer EinzelstandortVO; denn die Ermächtigung des § 31 Abs 8 StROG wurde *gerade deshalb* in das Gesetz aufgenommen, um in Einzelfällen die Festlegungen der generell geltenden EinkaufszentrenVO und der in ihr enthaltenen Flächenbegrenzungen zu durchbrechen. Dies bestätigt auch § 3 Z 1 dieser VO, der von der Unmaßgeblichkeit der Flächenbegrenzungen für den Fall der Erlassung einer VO nach § 31 Abs 8 StROG ausgeht. Daher kann die EinkaufszentrenVO kein Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer VO nach § 31 Abs 8 StROG sein und gibt es kein rechtliches Hindernis, in einer solchen VO andere Flächenbegrenzungen festzulegen, als sie sich aus der EinkaufszentrenVO ergibt. Davon geht auch das Gutachten *Merli* jedenfalls im Prinzip aus.⁴⁰

Eine mittelbare Beachtlichkeit könnte nach dem oben Gesagten dem Steiermärkischen Landesentwicklungsprogramm 2009 sowie dem Regionalen Entwicklungsprogramm

⁴⁰ Gutachten *Merli*, 25.

für die Region Steirischer Zentralraum zukommen, und zwar in der Form, dass eine EinzelstandortVO von den in diesen Planungen getroffenen und normativ verbindlichen Festlegungen *nicht ohne sachliche Begründung* abweichen dürfte.

Weder das Landesentwicklungsprogramm noch das maßgebliche Regionale Entwicklungsprogramm treffen *konkrete Festlegungen*, die auf die sachlichen und raumordnungspolitischen Gegebenheiten und Herausforderungen rund um die Shopping City Seiersberg bezogen sind; insoweit können sich aus diesen Programmen auch keine konkreten Vorgaben oder Grenzen für die Erlassung einer EinzelstandortVO für den Standort der Shopping City Seiersberg ergeben.

Erheblich können allerdings die im normativ verbindlichen (verordnungsmäßig verfügbaren) Teil des Landesentwicklungsprogramms in dessen § 3 enthaltenen Festlegungen zur Entwicklung der Siedlungsstrukturen und zum *Konzept der zentralörtlichen Gliederung* mit der Festlegung eines abgestuften Systems zentraler Orte sein. Vergleichbares gilt für das Regionale Entwicklungsprogramm, soweit hier die Aussagen zur zentralörtlichen Funktionalität der Gemeinden im Planungsraum weiter konkretisiert werden. Dies gilt insbesondere für die die Gemeinde Seiersberg-Pirka betreffenden Festlegungen, die der Gemeinde eine Funktion als Teilregionales Zentrum (§ 4 Abs 2) und als Regionaler Industrie- und Gewerbestandort (§ 4 Abs 4) zuweist; mit dieser Zuweisung wird das besondere „öffentliche Interesse der Sicherung der Standortvoraussetzungen für bestehende Betriebe von regionaler Bedeutung“ dokumentiert, was sich auch in der Ausweisung einer entsprechenden Vorrangzone für Industrie und Gewerbe niederschlägt.

Im Folgenden sind daher die Konsequenzen dieses Konzepts der zentralörtlichen Gliederungen zu erörtern, die sich mit normativer Verbindlichkeit aus den zitierten überörtlichen Raumordnungsprogrammen ergeben

4. Unzulässiger Widerspruch zum Zentrale-Orte-Konzept?

Das Konzept zentraler Orte ist mit den Festlegungen der EinkaufszentrenVO verknüpft, weil die Begrenzung der Verkaufsflächen für EKZ nach dieser VO an die jeweils einer Gemeinde zugeordnete zentralörtliche Funktion anknüpft. Dass die Verkaufsflächenbegrenzung nach der EinkaufszentrenVO allerdings *nicht maßgeblich* ist,

wenn die LReg eine EinzelstandortVO erlässt, wurde schon gesagt. Nach dem Gutachten *Merli* dürfte freilich auch im Rahmen einer EinzelstandortVO der Zentrale-Orte-Ansatz als für das Raumordnungsrecht maßgebliches „strukturprägendes Element“ nicht in Frage gestellt werden; die beantragte EinzelstandortVO für die Shopping City Seiersberg „wäre aber nicht nur eine punktuelle abweichende Umsetzung des Zentrale-Orte-Ansatzes, sondern seine vollständige Negierung“.⁴¹

Richtig ist, dass der Verordnungsgeber auch bei der Erlassung einer EinzelstandortVO das Konzept der abgestuften zentralörtlichen Gliederung nach dem Grundsatz der dezentralen Konzentration nicht „vollständig negieren“ darf, also keine Regelung schaffen dürfte, die dieses raumfachliche Konzept *geradezu durchkreuzt*. Das bestätigt auch die Regelung des § 31 Abs 8 Z StROG, wonach eine EinzelstandortVO nur unter Beachtung auf die Funktionsfähigkeit zentraler Orte und deren angestrebte Siedlungsstruktur erlassen werden darf. Richtig ist ferner, dass die beantragten Verkaufsflächen sowie die im Entwurf einer solchen VO vorgesehenen, hier freilich schon in einem gegenüber dem Antrag deutlich reduzierten Verkaufsflächen erheblich über dem Ausmaß liegen, das nach der geltenden EinkaufszentrenVO für Teilregionale Zentren maßgeblich ist.

Bei der Würdigung dieses Sachverhalts unter den Aspekten des Zentrale-Orte-Konzepts ist allerdings zu bedenken, dass eine *Bindung* an die Grenzwerte der EinkaufszentrenVO eben *gerade nicht* besteht. Diese Festlegungen dürfen daher *durchbrochen* werden, wobei solche Abweichungen geradezu den Sinn und Zweck der in § 31 Abs 8 STROG enthaltenen Ermächtigung ausmachen. Daher kann das Zentrale-Orte-Konzept, wie es durch die bestehenden überörtlichen Raumordnungsprogramme konkretisiert wird, nicht in seiner konkreten Ausformung maßgeblich sein, sondern nur *als ein fachlicher Raumordnungsgrundsatz und in seinen Grundzügen* und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass das Instrument der EinzelstandortVO gerade eine Anpassung dieses Konzepts an die *konkreten Umstände einer bestimmten Planungslage* erlaubt.

⁴¹ Gutachten *Merli*, 27.

Die diesbezügliche Beurteilung der Auswirkungen der beantragten bzw der im Entwurf vorliegenden EinzelstandortVO auf die Funktionsfähigkeit zentraler Orte (und damit auf das Zentrale-Orte-Konzept insgesamt) ist in erster Linie Sache einer raumfachlichen Beurteilung. Dazu kann auf die entsprechenden sachverständigen Begutachtungen verwiesen werden.⁴² Für die rechtliche Bewertung sind dabei vor allem die folgenden Feststellungen relevant:

- Zunächst wird darauf hingewiesen, dass im Regionalen Entwicklungsprogramm für die Region Steirischer Zentralraum festgehalten wird, dass die Versorgungsbereiche zentraler Orte aufgrund der geografischen Gegebenheiten nicht deckungsgleich mit den Gemeindegrenzen zu betrachten sind. Diese Feststellung ist besonders für die Gemeinde Seiersberg-Pirka und die Shopping City Seiersberg relevant, das rund 400 Meter südlich der Stadtgrenze der Kernstadt Graz situiert ist.
- Daher anknüpfend wird festgehalten, dass wegen dieser Nähe zur Stadtgrenze und der Lage innerhalb des Siedlungskörpers der Stadtagglomeration „dem Standortbereich im teilregionalen Versorgungszentrum Seiersberg-Pirka eine höherrangige zentralörtliche Funktion zugeschrieben werden“ sollte.

Wie diese fachlichen Feststellungen zeigen, handelt es sich beim Standort der Shopping City Seiersberg somit um einen räumlichen Bereich, den das Landesentwicklungsprogramm als eine *Stadtregion* anspricht, das heißt als Teil einer „räumlich funktionellen Einheit um Kernstädte“, die sich „aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der zugeordneten Außenzone zusammensetzt“ (§ 3 Abs 4 des Landesentwicklungsprogramms). Dementsprechend sah die früher geltende Einkaufszentren-VO auch eine Regelung vor, die diesem Umstand in der Form Rechnung trug, dass für den Standort Seiersberg die für Graz geltende Verkaufsflächenbeschränkung zur Anwendung kam (§ 4 Abs 9 der VO LGBl 1988/35).

Berücksichtigt man diese Umstände, zeigt sich, dass von einer im Gutachten *Merli* konstatierten Festlegung einer Verkaufsfläche, die den Zentrale-Orte-Ansatz „auf den

⁴² Vgl Büro Dr. Paula, Raumplanungsfachliches Gutachten vom 28.10.2016 sowie die Untersuchung von Standort+Markt, Entwicklung der Zentrensituation im Raum Graz, September 2016.

Kopf stellt“, nicht gesprochen werden kann. Vielmehr passt der Antrag der Gemeinde bzw der Entwurf der EinzelstandortVO das Konzept der zentralörtlichen Gliederung an die *konkreten räumlichen Gegebenheiten der Standortgemeinde* an und zieht daraus die entsprechenden Konsequenzen, vor allem in der Form, dass die Verkaufsflächen – so wie schon in der Vergangenheit – mehr oder weniger genau an den für die Kernstadt geltenden orientiert werden, mit welcher der Standort Seiersberg-Pirka in einer Stadtreion verschmolzen ist. Das stellt keine Durchbrechung oder gar „Negierung“ des Zentrale-Orte-Konzepts dar, sondern eine Anpassung des Prinzips der zentralörtlichen Gliederung auf eine bestimmte konkrete räumliche Lage; dass das Instrument der EinzelstandortVO gerade geschaffen wurde, um eine solche flexible Standortplanung für EKZ zu ermöglichen, wurde oben schon behandelt.⁴³ Berücksichtigt man überdies die historische Entwicklung und die seinerzeitige Sonderregelung der EinkaufszentrenVO 1988, kann auch nicht gesagt werden, dass die beantragte VO geradezu eine „Kehrtwende der bisherigen Landesplanung“ darstellen würde.⁴⁴

Die im Gutachten *Merli* konstatierte „Negierung des Zentrale-Orte-Konzepts“ liegt somit *nicht* vor. Auch wenn die Frage der künftigen Marktentwicklung und die Notwendigkeit einer allfälligen Flächenbeschränkung nicht unterschiedlich eingeschätzt werden mögen, zeigt sich, dass eine negative Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit zentraler Orte im Ergebnis auszuschließen ist, weil ein genügend großer Einzugsbereich besteht; auch dem Grundsatz der Einordnung des fraglichen Teilraums in den Gesamttraum und dem Gebot einer ausreichenden Sicherung der Nahversorgung wird entsprochen.

IV. Die Handhabung des Planungsermessens und Gesichtspunkte der Interessenabwägung

1. Ein Zwischenergebnis

Die bisherigen Erwägungen haben gezeigt, dass die in § 31 Abs 8 StROG aufgestellten Voraussetzungen für die Erlassung einer EinzelstandortVO für den Standort der Shop-

⁴³ Vgl oben Abschnitt II.4.

⁴⁴ So aber Gutachten *Merli*, 28.

ping City Seiersberg vorliegen. Ein Widerspruch zu sonstigen vorgeordneten Planungsakten ist nicht ersichtlich und auch der Einwand einer befürchteten „Durchkreuzung“ des Zentrale-Orte-Konzepts konnte ausgeräumt werden.

Bei diesem Ergebnis liegt die Erlassung einer EinzelstandortVO im pflichtgemäß auszuübenden *Planungsermessen* der LReg. Wie bei jedem Raumordnungsplan muss die Erlassung einer solchen VO sachlich gerechtfertigt sein, das heißt, es muss sachlich legitime Gründe für die Festlegung geben. Die maßgeblichen Umstände sind in einer gehörigen Grundlagenforschung zu erheben; die entsprechenden Interessen sind miteinander und mit allfälligen Gegeninteressen abzuwägen, wobei die Abwägungsentscheidung ordnungsgemäß dokumentiert werden muss. Auf diese Erfordernisse einer rechtmäßigen Planung wurde oben bereits hingewiesen;⁴⁵ sie sind nunmehr bezogen auf die Situation bei der Shopping City Seiersberg zu konkretisieren. Dabei ist auch auf einzelne Bedenken einzugehen, die in dieser Hinsicht in den Gutachten *Müller* und *Merli* vor allem unter den Gesichtspunkten vorgetragen wurden, dass eine „Sanierung“ einer rechtswidrigen Situation keinesfalls als tragfähiger und dass private Interessen eines Grundeigentümers nicht als ausreichender Grund angesehen werden könnten.

2. Zur „Sanierung“ angeblich rechtswidriger Bauten

Tatsächlich gibt es eine Judikatur des VfGH, die darauf hinausläuft, dass die *Sanierung von Rechtswidrigkeiten* als ausschließliches oder überwiegendes Motiv für die Erlassung eines Raumordnungsplans unzulässig ist. Diese Rechtsprechung bezieht sich auf Fälle, in denen Raumordnungspläne in verfassungswidriger Weise ausschließlich mit der Zielsetzung erlassen wurden, einen rechtswidrigen Zustand bzw. „Schwarzbauten“ zu sanieren.⁴⁶ Diese Judikatur lässt sich freilich nicht auf andere Fälle übertragen, in denen die planende Verwaltung versucht, „Planungsfehler“ zu korrigieren, welche eine Rechtswidrigkeit der Planung zur Folge haben können, oder sonstige unklare Rechtslagen zu bereinigen. Daher sind entsprechende Differenzierungen zu treffen.

⁴⁵ Vgl oben Abschnitt II.5.

⁴⁶ Vgl dazu Gutachten *Müller*, 8 ff. Aus der Judikatur vgl zB VfSlg 12.171/1989, 19.760/2013 ua.

Insoweit ist vorweg klarzustellen, dass die Verwendung des Begriffs „Schwarzbau“ mit Bezug auf die Shopping City Seiersberg eine möglicherweise plakative, der Sache nach indessen *irreführende Etikettierung* darstellt.⁴⁷ „Schwarzbauten“ sind bauliche Anlagen, für die eine gebotene Baubewilligung nicht vorliegt, bei denen es sich also um formell oder materiell rechtswidrige Baulichkeiten im Sinne der baurechtlichen Begrifflichkeit handelt.⁴⁸ Davon kann man im Fall der Shopping City Seiersberg nicht sprechen. Die bestehenden EKZ stützen sich auf aufrechte, rechtskräftige Bewilligungen. Die zwischen den EKZ liegenden Wege wurden durch Verordnungen als Interessenwege gewidmet; eine bau- oder straßenrechtliche Bewilligung war nach unbestrittener Auffassung weder möglich noch erforderlich. Da für die Ausweisung dieser Wege die gesetzlichen Voraussetzungen fehlten, ging der VfGH von ihrer Rechtswidrigkeit aus.⁴⁹ Die Entscheidung des VfGH ändert indessen nichts daran, dass diese straßenrechtlichen Verordnungen bis zur Wirksamkeit der Aufhebung (Ablauf des 15.1.2017) dem Rechtsbestand angehören und die darauf befindlichen Baulichkeiten rechtmäßig errichtet wurden und keinen rechtswidrigen Bestand darstellen. Nach dem genannten Termin wird den Wegen die Widmung entzogen sein mit der Folge, dass es für die Brückenbauwerke keine entsprechende straßenrechtliche Bewilligung mehr gibt. Damit werden zwar diese Baulichkeiten formell rechtswidrig, solange dafür keine Bewilligung vorliegt, ohne dass dieser Umstand die Rechtmäßigkeit der bestehenden EKZ berührt.

Im Gutachten *Merli* werden zwar Bedenken vorgetragen, ob der bestehende Bestand der EKZ durch die erwirkten rechtskräftigen Bewilligungen *tatsächlich gedeckt* ist.⁵⁰ Dazu muss festgehalten werden, dass in den bisherigen Verfahren bislang niemals festgestellt werden konnte, dass diese Bedenken zutreffen; auch die LReg geht, wie nicht zuletzt die Begründung zum Entwurf einer EinzelstandortVO zeigt, davon aus, dass die bestehenden Verkaufsflächen rechtmäßig sind.

⁴⁷ So aber das Gutachten *Müller*, 8.

⁴⁸ Vgl zum konsenslosen (formell rechtswidrigen) und konsenswidrigen (materiell rechtswidrigen) Bau zB *Krzižek*, System des österreichischen Baurechts Bd 3 (1976) 24 ff.

⁴⁹ Vgl die Nachweise oben Fn 1.

⁵⁰ Gutachten *Merli*, 5 f

Damit liegt eine Konstellation vor, von der nicht gesagt werden kann, dass die beantragte Einzelstandortverordnung *einzig aus dem Grunde* erlassen wird, „einen rechtswidrigen Zustand“ zu sanieren. Vielmehr liegt dem Antrag der Gemeinde das Bestreben zugrunde, die auf der Grundlage früherer gesetzlicher Regelungen entstandenen und rechtmäßig betriebenen EKZ in ihrem Bestand zu sichern und für sie eine einwandfreie Rechtsgrundlage zu schaffen. Insofern unterscheidet sich die Situation auch von den vom VfGH entschiedenen Fällen, in denen der Gerichtshof die Erlassung oder Änderung einer Planung als rechtswidrig qualifiziert hat, weil sie *einzig und allein* der Sanierung von Bauten gedient hat, die von *vorneherein rechtswidrig* errichtet wurden. Denn die Baulichkeiten im Rahmen der Shopping City Seiersberg wurden gestützt auf rechtmäßige Bewilligungen errichtet; dies gilt auch für die Brückenbauwerke auf den Verbindungswegen, die jedenfalls rechtmäßig errichtet wurden und deren Bestand rechtmäßig ist bzw war, solange die entsprechenden straßenbaurechtlichen Verordnungen dem Rechtsbestand angehören bzw angehört haben.

Richtig ist allerdings, dass die Erlassung einer Einzelstandortverordnung aus dem *einzigsten Grunde* der Begünstigung der Eigentümer der bestehenden EKZ rechtswidrig und unsachlich wäre. Wie jede Planungsmaßnahme im Bereich der örtlichen oder überörtlichen Raumordnung setzt auch der Erlass einer Verordnung nach § 31 Abs 8 StROG ein entsprechendes *öffentliches Interesse* voraus, das anhand der konkreten Lage, die der Ordnungsgeber vorfindet, zu konkretisieren ist; in diesem Zusammenhang ist nochmals daran zu erinnern, dass das Instrument der Einzelstandortverordnung auf eine einzelfallbezogene Lösung konkreter Raumordnungsprobleme ausgerichtet ist.

3. Zur Bereinigung einer unklaren Rechtslage und den entsprechenden Interessen der Betreiber

Ist eine Planung tatsächlich rechtswidrig, gibt es keinen Bestandsschutz und kann bzw muss der Plan geändert werden. In solchen Fällen ist der Ordnungsgeber sogar befugt, unabhängig von den sonstigen gesetzlichen Kriterien für die Änderung eines Planes das seinerzeitige Vorgehen zu korrigieren und eine andere Widmung festzulegen.⁵¹

⁵¹ Vgl zB VfSlg 12.555/1990, 13.354/1993 ua.

Die Erlassung eines Planes kann aber auch sachlich gerechtfertigt sein, wenn es darum geht, eine im weitesten Sinne *unklare Planungslage* zu bereinigen, wobei ein solches Bedürfnis durch verschiedene Umstände begründet sein kann.

Die Bewilligungslage im Falle der Shopping City Seiersberg ist denkbar kompliziert.⁵² Die verschiedenen Bewilligungen für die einzelnen Bauwerke stützen sich auf Rechtsgrundlagen, die sich mittlerweile mehrfach geändert haben, etwa im Hinblick auf die Einteilung der EKZ in verschiedene Kategorien, die Art der Flächenberechnungen und Zusammenrechnungsregeln, das Ausmaß der Flächenbegrenzung und andere Umstände mehr. Durch den Entfall der Rechtsgrundlagen für die Straßenbauwerke haben sich die Gegebenheiten weiter kompliziert. Eine derart komplexe Rechtslage führt zwangsläufig zu Vollzugsschwierigkeiten für die Behörde und sie erschwert dem oder den Betreibern eine vorausschauende Abschätzung der wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Nun kann man tatsächlich daran zweifeln, ob derartige Schwierigkeiten für die befassten Behörden und die Betreiber *für sich genommen* einen ausreichenden Grund darstellen, um eine EinzelstandortVO zu erlassen.⁵³ Im Rahmen einer umfassenden und vollständigen Interessenabwägung, wie sie die planende Behörde vorzunehmen hat, sind das aber Gesichtspunkte, die jedenfalls mit ins Gewicht fallen.

Dass *private Interessen* bei raumordnungsrechtlichen Planungsentscheidungen erheblich sind, ergibt sich auch aus der Judikatur des VfGH: In seinem Erkenntnis VfSlg. 13.306/1992 hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass dem Gebot der sachlichen Rechtfertigung einer Flächenwidmungsplanänderung, die in erster Linie den Interessen des Bauwerbers entspricht, schon dadurch Rechnung getragen wird, dass der Planung eine den Erfordernissen des Raumordnungsgesetzes entsprechende Interessenabwägung zugrunde liegt. Liegen die sachlichen Voraussetzungen für eine Widmung vor, ändert auch ein konkretes Interesse einer Betreibergesellschaft an einer bestimmten Widmung nichts an der Gesetzmäßigkeit der Widmung, wenn die sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind.⁵⁴ Daher darf die Landesregierung auch das Interes-

⁵² Vgl dazu die Darstellung („Entstehungsgeschichte“) in der Problemanalyse, wie sie den Erläuterungen zum Entwurf der EinzelstandortVO vorangestellt ist.

⁵³ Dies verneint das Gutachten *Merli*, 19.

⁵⁴ VfSlg 17.656/2005 zur einer die Errichtung eines EKZ ermöglichenden Baulandwidmung.

se der Betreiber der Shopping City Seiersberg an einer Absicherung einer durch Unklarheiten gekennzeichneten Rechtslage und deren Interesse an der weiteren Fortführung des Betriebes der Shopping City Seiersberg in die von der LReg anzustellende Abwägung einbeziehen.

Das Gleiche gilt für das *Interesse der Gemeinde Seiersberg-Pirka* an der Sicherung des Standorts der Shopping City Seiersberg. Zwar kann es nicht um das fiskalische Interesse an der Sicherung eines unbeeinträchtigten Gemeindesteueraufkommens gehen, das tatsächlich kein Interesse darstellt, das im Rahmen einer raumordnungsrechtlichen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen ist.⁵⁵ Wie aber oben dargelegt, kann die Gemeinde sich auf legitime und im Rahmen des § 31 Abs 8 StROG anerkannte Raumordnungsinteressen stützen, wenn sie einen Antrag auf Erlassung einer EinzelstandortVO einbringt. In erster Linie wird das das Interesse an der Sicherung und Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen im lokalen Bereich einschließlich der Sicherung der Standorte für bestehende Betriebe sein; dieses Interesse wird nicht zuletzt durch die Festlegung einer entsprechenden Vorrangzone für Industrie und Gewerbe im maßgeblichen Regionalen Entwicklungsprogramm dokumentiert.

Damit zeichnet sich ein *weiteres Zwischenergebnis* ab: Für die Erlassung der beantragten EinzelstandortVO für den Standort Seiersberg-Pirka liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 31 Abs 8 StROG vor und es gibt auch keine Anhaltspunkte, dass die in dieser Bestimmung explizit genannten Bedingungen (§ 31 Abs 8 Z 1 bis 6 StROG) nicht erfüllt wären. Die weiteren vorgetragenen Bedenken, die sich in erster Linie auf eine Negation des Zentrale-Orte-Konzepts stützen und die Unzulässigkeit einer „Sanierung“ eines angeblich rechtswidrigen Zustandes behaupten, konnten ausgeräumt werden. Das bedeutet, dass sich die LReg im Rahmen des ihr eingeräumten raumordnungspolitischen Planungsermessens *rechtsmängelfrei* für die Erlassung einer solchen EinzelstandortVO entscheiden kann, wenn sie gestützt auf eine ausreichend tragfähige Grundlagenforschung und nach Abwägung der relevanten Belange eine solche für sachlich gerechtfertigt hält.

⁵⁵ Zutreffend Gutachten *Merli*, 13.

4. Zur Ausübung des Planungsermessens durch die LReg

In dem von der LReg zum Entwurf zu einer EinzelstandortVO für die Gemeinde Seiersberg-Pirka vorgelegten *Erläuterungsbericht* wird auf die im Verfahren vorgelegten sowie auf die von der Behörde selbst eingeholten *fachlichen Stellungnahmen* eingegangen und werden die in diesen gezogenen *Schlussfolgerungen* wiedergegeben. Diese Gutachten decken die nach § 31 Abs 8 StROG relevanten Gesichtspunkte ab. Ferner gibt es einen umfangreichen Abschnitt, der mit „Darlegung des öffentlichen Interesses an der Erlassung einer Einzelstandortverordnung“ umschrieben ist.

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der EKZ am Standort Seiersberg vor dem Hintergrund der historisch maßgeblichen Rechtslagen geschildert, wobei die Einbindung dieses Standorts in die Stadtregion Graz deutlich gemacht wird, sodass daher „grundsätzlich im Bereich der Shopping City Seiersberg von einem zentralörtlichen Standortraum im Sinne der seinerzeitigen Einkaufszentrenverordnung gesprochen werden“ könne. Diese Feststellung trifft sich mit dem in diesem Gutachten oben näher dargestellten Befund, demzufolge eine EinzelstandortVO für den Standort Seiersberg-Pirka sich in keinen Widerspruch zu diesem raumordnungspolitischen Konzept verwickelt, sondern eine *sachlich bedingte Ausnahmelage* berücksichtigt, die durch einen die Gemeindegrenzen übersteigenden Agglomerationsraum entstanden ist, und zwar in Verbindung mit der seinerzeit bestehenden, nunmehr freilich nicht mehr dem Rechtsbestand angehörenden Sonderregelung in der früheren EinkaufszentrenVO.⁵⁶

Gestützt auf die fachlichen Beurteilungen in der Analyse von Standort+Markt werden weiters der Einzugsbereich und sonstige Marktverhältnisse der Shopping City Seiersberg dargestellt, was zu der Schlussfolgerung führt, dass ein überregional wirksames EKZ für die Größe der Stadt Graz durchaus „eine sinnvolle Ergänzung“ darstellt und der „Stärkung des Wirtschaftsstandortes“ dient. Diese fachlichen Feststellungen sind *nachvollziehbar* und *plausibel*.

In rechtlicher Hinsicht bilden diese Feststellungen vor dem Hintergrund der rechtlich verbindlichen *gesetzlichen Ziele der Raumordnung* (§ 3 StROG) eine *tragfähige Grundlage* für die Erlassung der EinzelstandortVO. Insbesondere gilt das für das

⁵⁶ Vgl oben Abschnitt III.4.

Raumordnungsziel des § 3 Abs 2 Z 1 StROG, der der Raumordnungspolitik des Landes und der Gemeinden das Ziel einer Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstruktur des Landes und seiner Regionen unter Bedachtnahme auf die jeweiligen räumlichen und strukturellen Gegebenheiten verbindlich vorgibt. Diese Zielvorgabe legitimiert das mit der EinzelstandortVO verfolgte Anliegen im Sinne einer finalen Determinierung und sie stellt zugleich den wichtigen Grund bzw das öffentliche Interesse dar, der bzw das die Erlassung dieser VO rechtfertigt. Diese Feststellung ergänzend kann noch auf die ebenfalls rechtlich verbindliche Zuweisung einer Vorrangzone für Industrie und Gewerbe für den Bereich der Gemeinde Seiersberg-Pirka nach § 4 Abs 4 des Regionalen Entwicklungsprogramms hingewiesen werden, eine Zuweisung, durch welche das besondere „öffentliche Interesse der Sicherung der Standortvoraussetzungen für bestehende Betriebe von regionaler Bedeutung“ dokumentiert wird.

Nach der in diesem Gutachten näher dargelegten Rechtsauffassung stützt sich das öffentliche Interesse an einer Sicherung des Standorts für die Shopping City Seiersberg auch auf die rechtlich anerkannten raumordnungsrechtlichen *Interessen der Gemeinde Seiersberg-Pirka*, insbesondere an der Erhaltung leistungsfähiger Wirtschaftsbetriebe im lokalen und regionalen Einzugsbereich und an der Erhaltung von Arbeitsplätzen.

In die Abwägungsentscheidung kann ferner, wie ebenfalls in diesem Gutachten dargelegt, das private Interesse der Betreiber der Shopping City Seiersberg an der Sicherung des Standorts und der Wahrung seiner Entwicklungsmöglichkeiten einbezogen werden.

Im Ergebnis kann sich daher die LReg auf tragfähige Gründe stützen, wenn sie in Abwägung der relevanten Interessen von ihrem Planungsermessen einen positiven Gebrauch macht und eine EinzelstandortVO für Seiersberg-Pirka beschließt. Auch den formellen verfahrensmäßigen Voraussetzungen einer ausreichenden Erhebung und Darlegung der räumlichen Gegebenheiten und berührten Interessen wird durch die vorgelegten Erläuterungen entsprochen.