

Amt der Stmk. Landesregierung
Abteilung 13
Stempfergasse 13
8010 Graz

WKO Steiermark
Körblergasse 111 - 113 | 8010 Graz
T 0316 601-680, 683 | F 0316 601-717
E praesidium@wkstmk.at
W <http://wko.at/stmk/>

Graz, am 23. Dezember 2016

iws/absenger
rs/weyringer

Stellungnahme - Verordnung mit der für die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird

GZ: ABT13-10.30-S1/2016-59

Sehr geehrte Damen und Herren,

die WKO Steiermark nimmt hinsichtlich des gegenständlichen Entwurfes einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, mit der für die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt werden soll, wie folgt Stellung:

Generell

Mit dieser Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs. 8 StROG soll über die fünf getrennt bestehenden Einkaufszentren (Shoppingcity Seiersberg) eine Einzelstandortverordnung zur Errichtung und Erweiterung eines Einkaufszentrums 1 mit Verkaufsflächen im Gesamtausmaß von höchstens 74.000m², davon höchstens 5.000m² Verkaufsfläche für Lebensmittel, gestülpt werden. Grundsätzlich wären in der Gemeinde Seiersberg-Pirka aufgrund der Vorgaben der derzeitigen Einkaufszentrenverordnung¹ nur Einkaufszentren mit einer Fläche von jeweils maximal 5.000m² realisierbar.

Wie in den Erläuterungen ausgeführt, hat die Gemeinde Seiersberg-Pirka aufgrund des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 02.07.2016² einen Antrag auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung betreffend die Shoppingcity Seiersberg gestellt. Durch die Novelle des

¹ Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 22.06.2011, mit welcher das Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur erlassen wird (LGBl. Nr. 58/2011).

² Anm.: Mit diesem Erkenntnis hat der Verfassungsgerichtshof die Verordnung der Gemeinde Seiersberg-Pirka bezüglich öffentliche Interessentenwege als gesetzwidrig aufgehoben, wobei die Aufhebung mit Ablauf des 15.01.2017 in Kraft tritt.

Steiermärkischen Landes-Straßenverwaltungsgesetz 1964³, die am 25.11.2016 in Kraft getreten ist, wurde die Legaldefinition von „öffentliche Interessentenwege“ derart angepasst, dass die bestehenden Verbindungswege zwischen den einzelnen Einkaufszentren im Rahmen einer neuen Verordnung der Gemeinde wieder als öffentliche Interessentenwege ausgewiesen werden können. Es stellt sich für uns insoweit die Frage, inwieweit an der Umsetzung der gegenständlichen Einzelstandortverordnung überhaupt festgehalten werden muss.

Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass § 31 Abs. 8 StROG vom Landesgesetzgeber, wie auch aus den Materialien deutlich ersichtlich, als raumordnungsrechtliches Planungsinstrument konzipiert ist. Die in den Erläuterungen angeführten Argumente für eine weite Auslegung dieser Bestimmung mögen zwar grundsätzlich zulässig sein, können unseres Erachtens jedoch nicht auf den gegenständlichen Fall angewendet werden, wie noch näher in dieser Stellungnahme ausgeführt werden wird. Der Landesgesetzgeber hat das Instrument der Einzelstandortverordnung immer als Ausnahmebestimmung gesehen, die restriktiv anzuwenden ist. Die bisherigen Fälle von Einzelstandortverordnungen belegen dies eindeutig.

Die WKO Steiermark hat bereits vor Einleitung des Begutachtungsverfahrens ein Rechtsgutachten bei Univ.-Prof. Dr. Franz Merli (Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien) hinsichtlich einer allfälligen Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka in Auftrag gegeben⁴ und dieses der zuständigen Abteilung 13 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung auch vollständig zur Information übermittelt. Inhaltlich kommt Merli in seiner Zusammenfassung dabei zu folgenden Schlüssen betreffend eine Einzelstandortverordnung für die Shoppingcity Seiersberg:

„Eine Einzelstandortverordnung für die Shopping City Seiersberg könnte zwar in § 31 Abs 8 ROG 2010 eine Grundlage finden, bedürfte aber eines überörtlichen öffentlichen Interesses als Rechtfertigungsgrund. Weder die Aufhebung der straßenrechtlichen Verordnung noch der Vertrauensschutz der Betreiber kommen dafür in Betracht; gleichheitswidrig und damit verboten wäre insbesondere die Sanierung von Rechtswidrigkeiten als alleiniger oder hauptsächlicher Grund. Nicht ausreichend sind das Interesse der Betreiber und der Standortgemeinde, ganz besonders wenn es um die Beendigung einer selbstverursachten prekären Rechtslage geht.

Ein öffentliches Interesse an der Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten der Shopping City Seiersberg ist nicht von vornherein ausgeschlossen, steht aber unter besonders starkem Begründungsdruck: Zum einen müsste angesichts der unklaren Bewilligungslage geklärt werden, dass die derzeitige Nutzung der einzelnen Einkaufszentren rechtmäßig ist; ein bloßer Verweis auf erteilte Bewilligungen ohne Untersuchung, ob sie überhaupt noch gelten und

³ siehe LGBl. Nr. 137/2016.

⁴ MERLI, Franz (September 2016): Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka (unveröffentlicht).

ob die tatsächliche Nutzung unter sie fällt, würde dafür nicht ausreichen. Zum anderen bedürfte das öffentliche Interesse für die Einzelstandortverordnung für die Shopping City Seiersberg einer besonders intensiven Darlegung, weil die Verordnung eine Kehrtwende der bisherigen Landesplanung darstellen würde. Über die einschlägige Grundlagenforschung und Interessenabwägung hinaus wäre auch eine Umweltprüfung erforderlich.

Doch selbst wenn alle diese Bedingungen erfüllt würden, wäre eine Einzelstandortverordnung für die Shopping City Seiersberg rechtswidrig, wenn sie Verkaufsflächen in der beantragten Dimension zuließe. Mit ihrer Erlassung würde die Landesregierung nämlich den das gesamte Raumordnungsrecht der Steiermark prägenden „Zentrale-Orte-Ansatz“ nicht bloß, wie das der Sinn der Verordnungsermächtigung ist, etwas flexibler handhaben, sondern sie würde diesen Ansatz vollständig negieren. Auf der Grundlage von § 31 Abs 8 ROG 2010 allein, also ohne eine spezielle Deckung durch eine verfassungskonforme gesetzliche Bestimmung, ist dies nicht zulässig.“⁵

Die in den Erläuterungen zum Entwurf der vorliegenden Einzelstandortverordnung vorgebrachten Argumente insbesondere hinsichtlich der Darlegung des öffentlichen Interesses und im Hinblick auf das Zentrale Orte Konzept vermögen aus unserer Sicht nicht die von Merli geäußerten Bedenken zu widerlegen.

In diesem Zusammenhang ist für uns auch die Aussage im Gutachten vom Büro Dr. Paula ZT-GmbH⁶ zum Rechtsgutachten von Univ.-Prof. Dr. Merli unverständlich, wonach Merli den Schluss gezogen habe, *dass eine Einzelstandortverordnung „im vorliegenden Fall durchaus einen zukunftsgerichteten Aspekt“ hat und die Anwendbarkeit der Einzelstandortverordnung gegeben ist.* Diese verkürzte und unvollständige Darstellung ist aus dem Kontext gerissen und in dieser Form jedenfalls eine unzulässige Interpretation. Die zitierte Stelle bezieht sich ausschließlich auf die Frage der generellen Anwendbarkeit des § 31 Abs. 8 StROG als Planungsinstrument und nicht auf die zusätzlichen rechtlichen Vorgaben dieser Bestimmung, die Merli wie schon dargestellt als nicht gegeben ansieht. Zudem wird in diesem raumplanungsfachlichen Gutachten auch nicht weiter auf die Kritik von Merli bezüglich der Widersprüche zum Zentrale-Orte-Ansatz eingegangen, sondern lediglich in einem Satz festgestellt, dass ein entsprechend begründetes öffentliches Interesse an der Planänderung erforderlich ist.

Im Detail

Zwar gibt es - wie schon erwähnt - Argumente, dass das grundsätzliche Planungsinstrument einer Einzelstandortverordnung auch Widmungen über bestehende Objekte zulässt. Aus unserer Sicht

⁵ MERLI, Franz (September 2016): Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka, Seite 28.

⁶ Raumplanungsfachliches Gutachten Büro Dr. Paula vom 28.10.2016.

ist die gegenständliche Einzelstandortverordnung überwiegend auf die Sanierung der Interessentenwege gerichtet und daher mit verfassungswidrigen Bedenken behaftet.

In den Erläuterungen wird festgehalten, dass die Landesregierung einen Prüfansatz für die gegenständliche Einzelstandortverordnung gewählt hat, der nicht darauf gerichtet war, eine Legitimation dafür zu finden, die bestehenden Einkaufszentren zu rechtfertigen. Diese Aussage kann aus unserer Sicht nicht nachvollzogen werden, da der Antrag auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung der Gemeinde Seiersberg-Pirka genau der drohenden Konsenslosigkeit der Interessentenwege zwischen den einzelnen Bauteilen (Einkaufszentren) geschuldet ist. So hat etwa die Gemeinde Seiersberg-Pirka argumentiert, dass der Antrag auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung für die Rechtssicherheit und zu Absicherung der rechtlichen Situation notwendig ist. Merli weist diesbezüglich darauf hin, dass dieses Argument kein zulässiges Motiv für eine Einzelstandortverordnung ist und die Verordnung wegen des Verstoßes gegen den Gleichheitssatz rechtswidrig machen würde.⁷ Die Rechtsprechung des VfGH zu Änderungen von Raumplanungsverordnungen ist diesbezüglich eindeutig und klar.⁸

Die Frage, ob die Verordnung eine „sanierende“ Wirkung hat, macht Merli mit folgender Prüfung deutlich:

„Um zu unterscheiden, ob die Sanierung ein bloßer Nebeneffekt oder das verpönte Hauptmotiv einer Verordnung darstellt, kann geprüft werden, ob die Verordnung auch dann erlassen worden wäre, wenn es nichts zu sanieren gegeben hätte.“

Im Ergebnis kommt er zu folgender Schlussfolgerung:

„In gegebenen Zusammenhang fällt auf, dass es keinen Hinweis darauf gibt, dass Landesregierung oder Gemeinde an eine Einzelstandortverordnung gedacht haben, bevor sich der Sanierungsbedarf als Folge des verfassungsgerichtlichen Verfahrens ankündigte.“⁹

Insgesamt ist unseres Erachtens die Darlegung des öffentlichen Interesses an der Erlassung der Einzelstandortverordnung im vorliegenden Begutachtungsentwurf nicht ausreichend nachgewiesen.

Merli hält in seinem Rechtsgutachten weiters fest, dass unabhängig davon, ob ein überörtliches öffentliches Interesse als Rechtfertigungsgrund für die Verordnung dargestellt werden kann, eine Einzelstandortverordnung für die Shopping City Seiersberg rechtswidrig wäre, da diese den das gesamte Raumordnungsrecht der Steiermark prägenden „Zentrale-Orte-Ansatz“ negieren würde.

⁷ Vgl. hierzu MERLI, Franz (September 2016): Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka, Seiten 17.

⁸ Vgl. VfSlg 12.1717/1989; VfSlg 15.104/1988; VfSlg 19.760/2013; VfSlg 15.441/1999.

⁹ MERLI, Franz (September 2016): Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka, Seite 18.

In seinen Erläuterungen hält er dazu prägnant fest:

„Die beantragte Einzelstandortverordnung für die Shopping City Seiersberg wäre aber nicht nur eine punktuelle abweichende Umsetzung des Zentrale-Orte-Ansatzes, sondern seine vollständige Negierung. Sie würde Seiersberg-Pirka nicht nur eine etwas größere Verkaufsfläche und etwas stärkere zentralörtliche Funktion zugestehen, als seine allgemeine Einstufung vorsieht, so wie dies die bisherigen Einzelstandortverordnungen für andere Gemeinden taten, indem sie ausnahmsweise Verkaufsflächen zwischen 2000 m² und 7500 m² zuließen. Die beantragte Einzelstandortverordnung würde vielmehr alle Grenzen sprengen: Sie würde einem teilregionalen Zentrum, das nach dem allgemeinen Recht den Grundbedarf für die Bevölkerung mehrerer Gemeinden anbieten soll, eine kernstädtische Funktion mit einem Angebot auch des Ausnahmebedarfes der Bevölkerung des gesamten Landes (und darüber hinaus) verleihen und eine Verkaufsfläche zulassen, die mehr als das 15fache der sonst zulässigen beträgt.

[...]

Man kann es auch so ausdrücken: Die beantragte Einzelstandortverordnung würde Seiersberg-Pirka in eine zweite Kernstadt neben Graz verwandeln und damit den „Zentrale-Orte-Ansatz“ auf den Kopf stellen.“¹⁰

In diesem Zusammenhang wird in den Erläuterungen zur Einzelstandortverordnung versucht, die Gemeinde Seiersberg-Pirka der Stadtregion Graz als räumlich funktionelle Einheit um die Stadt Graz zuzuordnen. Dabei wird ausgeführt, dass die Shoppingcity Seiersberg die Versorgungsfunktion des zentralen Ortes (Anm. Graz) unterstützt und der Bereich der Shoppingcity Seiersberg als zentralörtlicher Standortraum anzusehen sei. Diese Feststellungen sind für uns jedoch nicht schlüssig nachvollziehbar und stehen weder im Einklang mit den Bestimmungen der Einkaufszentrenverordnung noch mit den Bestimmungen des § 31 Abs. 8 StROG.

Bei der Analyse durch die „Standort+Markt Beratungsgesellschaft m.b.H.“ standen offensichtlich die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Shoppingcity Seiersberg stärker im Vordergrund als die relevanten volkswirtschaftlichen Effekte. Warum gerade Aussagen hinsichtlich einer wahrscheinlichen Schließung des Einkaufszentrums durch die Beseitigung der Interessentenwege und die konkrete Vertragsgestaltung mit den Mietern Eingang in eine allgemeine handelsstrukturelle Analyse durch „Standort+Markt“ finden, gilt es jedenfalls zu hinterfragen. Diese Argumente deuten wieder auf den Versuch einer Sanierung hin, der entsprechend dem Gutachten von Merli als unzulässiges Motiv für eine Einzelstandortverordnung zu werten wäre.

¹⁰ MERLI, Franz (September 2016): Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg-Pirka, Seite 27.

Nach Einsichtnahme in das Gutachten von „Standort+Markt“ in der Abteilung 13 war es Ziel der Analyse die Veränderung der Handelsstruktur zwischen 2003 und heute zu beleuchten und zu beurteilen, ob die Marktentwicklung der Shoppingcity Seiersberg nachhaltige Auswirkungen auf die gewachsene Zentrumsstruktur von Graz und die nahegelegenen, im Flächenbereich bestehenden zentralen Orte hatte. Im Ergebnis hat die Wirkungsanalyse von „Standort+Markt“ gezeigt, dass die Shoppingcity Seiersberg sowohl auf die Stadt Graz als auch andere Einkaufszentren deutliche Auswirkungen hatte. In der Analyse wird der Shoppingcity Seiersberg grundsätzlich eine erhebliche Marktwirkung zugeschrieben. Im Ergebnis kommt „Standort+Markt“ zum Schluss, *dass die Shoppingcity Seiersberg im heutigen baulichen Zustand und mit der Marktwirkung des heute vorliegenden Angebotes die Funktionsfähigkeit zentraler Orte nicht negativ beeinträchtigt hat, ein genügend großer Einzugsbereich vorliegt und die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung gewährleistet bzw. zwischen 2003 und 2016 durch die zwischenzeitliche Entfaltung der Marktwirkung der Shoppingcity Seiersberg nicht gefährdet wurde.*¹¹

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die im Exkurs 2 der Analyse ausführlich behandelte „Umsatzentwicklung im Falle eines Rückbaus des Centers“¹² nicht Auftragsgegenstand war, in den Erläuterungen jedoch mehrfach darauf Bezug genommen wird. Die darin beschriebene drohende wirtschaftliche Abwärtsspirale des Shoppingcenters Seiersberg kann, im Fall der baulichen Trennung der einzelnen Baukörper, nicht als Entscheidungsgrundlage für einen wichtigen Grund im Zusammenhang mit dem notwendigen überörtlichen Interesse herangezogen werden.

Aufgrund der oben vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken - gestützt auf dem Rechtsgutachten von Univ.-Prof. Dr. Merli - spricht sich die WKO Steiermark gegen die vorliegende Einzelstandortverordnung aus. Dies auch vor dem Hintergrund möglicher Folgewirkungen für andere Einkaufszentren-Projekte ähnlicher Ausprägung. Die Bestimmung des § 31 Abs. 8 StROG soll weiterhin - wie die Beispiele der Vergangenheit zeigen - als restriktive Ausnahmeregelung angewendet werden, bei der die Abwägungskriterien entsprechend den Intentionen des Landesgesetzgebers zu berücksichtigen sind.

Abschließend möchten wir festhalten, dass die WKO Steiermark nicht den Standort der Shoppingcity Seiersberg als solchen ablehnt, sondern ausschließlich die gewählte Herangehensweise kritisiert. Der WKO ist es ein wichtiges Anliegen, dass für die vor Ort ansässigen Unternehmen Rechtssicherheit herrscht. Die vorliegende Einzelstandortverordnung vermag dies unserer Einschätzung nach jedoch nicht zu gewährleisten.

¹¹ Standort+Markt (September 2016): Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz für Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Seite 107.

¹² Standort+Markt (September 2016): Entwicklung der Zentrumsituation im Raum Graz für Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Seiten 98 ff.

Die WKO Steiermark tritt für einen freien Wettbewerb ein, dafür braucht es einen wirkungsvollen Ordnungsrahmen, der sowohl faire Wettbewerbsbedingungen als auch ein ausgewogenes Miteinander von großen, kleinen und mittleren Unternehmen sichert.



Ing. Josef Herk
Präsident

Freundliche Grüße



Dr. Karl-Heinz Dernoscheg, MBA
Direktor