

An das Amt der Steiermärkischen Landesregierung  
Abteilung 13

Europaplatz 20/6 | 8011 Graz

Stempfergasse 7  
8010 Graz

Tel.: +43 316 872-4702  
Fax: +43 316 872-4709  
stadtplanungsamt@stadt.graz.at

Betreff: GZ: ABT13-10.30-S1/2016-59

**Bearbeiterin: DI Eva-Maria Benedikt**  
Tel.: +43 316 872-4713  
eva-maria.benedikt@stadt.graz.at

UID: ATU36998709, DVR: 0051853

**Parteienverkehr**  
Die. und Fr. 8 bis 12 Uhr  
[www.graz.at](http://www.graz.at)

Graz, 16.12.2016

GZ.: A 14-1180/2009/0132

Entwurf einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung, mit der für die Gemeinde Seiersberg – Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird;  
Anhörungsverfahren nach § 31 Abs 9 StROG 2010; Begutachtungsverfahren

### **Stellungnahme der Stadt Graz**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Mit Schreiben vom 31.10.2016 wurde seitens der Steiermärkischen Landesregierung die Begutachtung des Entwurfes einer Verordnung, mit der für die Gemeinde Seiersberg – Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird, bekannt gemacht.

Die Frist für allfällige Stellungnahmen endet mit 28. Dezember 2016.

Der Stadtsenat der Landeshauptstadt Graz hat in seiner Sitzung vom 16.12.2016 folgende Stellungnahme zum o.gen. Verordnungsentwurf beschlossen:

Generell wird festgehalten, dass die Reaktion des Landes Steiermark auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH 2.7.2016, V33/2016), welches einen Teil der kreativen Rechtskonstruktionen der Gemeinde Seiersberg bzw. nunmehr Seiersberg Pirka im Zusammenhang mit der Errichtung der Shopping City Seiersberg als rechtswidrig behoben hat, kritisch gesehen wird. Gemäß dem beiliegenden Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller *stoßen nachträgliche raumordnungsrechtliche Legalisierungen auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.*

Jeder Rechtsakt, der Rechte und Pflichten von Menschen und juristischen Personen regelt, benötigt nach dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes einen sachlichen Grund. Dieser muss im konkreten Fall ein raumordnungsrechtlich relevanter Grund sein und im öffentlichen sowie überörtlichen Interesse liegen.

Univ.-Prof. Dr. Franz Merli führt in seinem Gutachten zu Fragen einer Einzelstandortverordnung für Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg – Pirka im

September 2016, erstellt im Auftrag der Wirtschaftskammer Steiermark (Merli, September 2016), wie folgt aus:

*Die Einzelstandortverordnung ersetzt, soweit sie reicht, die bestehende örtliche Raumplanung durch ein Sonderregime, normiert also eine Abweichung von den allgemeinen Standards und eine Sonderbehandlung einzelner Grundstücke, ihrer Eigentümer und der betroffenen Gemeinden. Das macht sie nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes besonders rechtfertigungsbedürftig.*

Siehe dazu auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Slg. 17.815/2006

Weder der Antrag der Gemeinde oder das Interesse an einem großen Gemeindesteueraufkommen noch die rechtliche Absicherung oder die Erleichterung der Behördenverfahren hinsichtlich künftiger baulicher Maßnahmen können hierbei als öffentliches Interesse geführt werden.

Die Absicherung der rechtlichen Situation, wie im Antrag der Gemeinde Seiersberg – Pirka angeführt, kann ebenso keinerlei öffentliches Interesse generieren.

*Um zu entscheiden, 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. (Merli, September 2016)*

Hier kann in Folge sehr klar dargelegt werden, dass sämtliche Verordnungen der Steiermärkischen Landesregierung - auch die jüngst erlassenen wie das Regionale Entwicklungsprogramm Steirischer Zentralraum - für die Gemeinde Seiersberg - Pirka keine regionale oder gar überregionale Bedeutung vorsehen. Das im Erläuterungsbericht konstruierte öffentliche Interesse ist rein betriebswirtschaftlich argumentiert, eine volkswirtschaftliche Betrachtung fehlt. Das besondere öffentliche Interesse wird rein mit der Erhaltung des Bestandes argumentiert und dies stellt wohl ein *verpöntes Hauptmotiv* dar.

Die angebliche Stärkung des Wirtschaftsstandortes Graz durch die Shopping City Seiersberg wird durch das von der Steiermärkischen Landesregierung selbst vorgelegte Gutachten von Standort und Markt entkräftet. Dort wird zweifelsfrei festgestellt, dass ohne die Realisierung der Shopping City Seiersberg sowohl Einkaufszentren innerhalb des Grazer Stadtgebietes größer dimensioniert als auch mehr Kaufkraft in den Bezirksstädten gebunden hätte werden können. Sowohl der Grazer Innenstadt sowie den gut an den öffentlichen Verkehr angebundenen Einkaufszentren im Grazer Stadtgebiet als auch anderen zentralen Orten in der Region wurde durch das überregional dominante Einkaufziel Shopping City Seierberg Entwicklungsspielraum genommen. Es ist nicht nachvollziehbar, wie hier im Nachhinein nun ein öffentliches Interesse konstruiert werden kann.

Ohne wichtigen Grund, dh. ohne ein überörtliches öffentliches Interesse, ist jedoch eine Einzelstandortverordnung unzulässig. Die nachweisliche Dokumentation eines derartigen Interesses fehlt im vorliegenden Begutachtungsentwurf.

Zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs 8 St ROG betreffend Shopping City Seiersberg wird auch auf das beiliegende Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller verwiesen.

Im Folgenden wird nunmehr dargelegt, in welchen Bereichen und aus welchen Gründen ein Widerspruch zwischen dem vorliegenden Begutachtungsentwurf und der geltenden Rechtslage gesehen wird.

Hierbei werden insbesondere folgende Rechtsgrundlagen herangezogen:

1. Raumordnungsgrundsätze § 3 Abs 1 StROG 2010
2. Landesentwicklungsprogramm
3. REPRO Steirischer Zentralraum
4. Einkaufszentren Verordnung
5. § 31 Abs 8 StROG 2010

#### Ad 1) Raumordnungsgrundsätze

Die Grundsätze gemäß §3 Abs 1 lt.1 – 3 sind beim Vollzug des Raumordnungsgesetzes in jedem Fall einzuhalten und anzuwenden. Es gibt keine Abwägung untereinander, das Nichteinhalten auch nur eines Grundsatzes stellt einen Versagungsgrund dar. Sie gelten für die überörtliche als auch die örtliche Raumplanung. (vgl. Anmerkungen zum StROG 2010)

Nach lt. 2 sind unter anderem gegenseitige Beeinträchtigungen weit gehend zu vermeiden und die Zersiedelung der Landschaft ist ebenso zu vermeiden.

Dazu ist auszuführen, dass zwischen dezentral gelegenen Einkaufszentren mit Fokus auf motorisierten Individualverkehr und einer sehr dünnen Siedlungsstruktur, die sich beispielsweise auch über weite Teile des südlichen Grazer Beckens zieht, ein ursächlicher Zusammenhang besteht. Die Phänomene bedingen einander und sind daher gemäß § 3 Abs 1 lt.2 abzulehnen.

Nach lt. 3 ist die Ordnung benachbarter Räume sowie bedeutsamer Planungen und Maßnahmen aller Gebietskörperschaften aufeinander abzustimmen.

Die Ordnung benachbarter Räume wird in der Steiermark vor allem durch das Landesentwicklungsprogramm und Regionale Entwicklungsprogramme sichergestellt. In diesen ist dargelegt, wie sich unter anderem die Versorgungsstruktur in Land und Region verteilen soll. Beide sehen hierbei weder einen regionalen noch einen überregionalen Beitrag der Gemeinde Seiersberg – Pirka.

Die jüngste Verordnung hierbei ist das Regionale Entwicklungsprogramm Steirischer Zentralraum aus dem Jahre 2016. Es ist nicht nachvollziehbar, welche geänderte Sachlage seit dem Erlass der Verordnung des REPROS vorliegt und diese Abweichung von der vormals verordneten Ordnung benachbarter Räume rechtfertigt.

#### Ad 2) Landesentwicklungsprogramm LGBI.Nr. 37/2012

Das Landesentwicklungsprogramm definiert im § 3 die Ordnung der Raumstruktur für die Steiermark. Hierbei wird unter anderem die Entwicklung der Siedlungsstruktur als gestreute Schwerpunktbildung (dezentrale Konzentration) festgelegt. Dies soll durch eine Steuerung der Verdichtungstendenz auf ein abgestuftes Netz von zentralen Orten in geeigneten Gemeinden erreicht werden.

*Das Netz zentraler Orte umfasst folgende Stufen (vgl. § 3 Abs 3 Landesentwicklungsprogramm):*

1. *Kernstadt*
2. *Regionale Zentren*
3. *Regionale Nebenzentren*
4. *Teilregionale Versorgungszentren*

Unter Abs 5 folgt eine taxative Aufzählung der Gemeinden, welche als Kernstadt, regionale Zentren bzw. als regionale Nebenzentren festgelegt werden.

Die Gemeinde Seiersberg – Pirka ist nicht Teil dieser Aufzählung. Daraus kann durchaus abgeleitet werden, dass die Steiermärkische Landesregierung bei Erlass des Landesentwicklungsprogrammes ausschließt, dass die Gemeinde Seiersberg bzw. Seiersberg – Pirka in der Ordnung der Raumstruktur regionale Bedeutung übernehmen soll.

Zum Zeitpunkt des Erlasses der aktuellen Fassung des Landesentwicklungsprogrammes 2012 bestand die Shopping City Seiersberg bereits. Dennoch erfolgte bewusst keine Aufnahme der Gemeinde Seiersberg in eine der relevanten Stufen zentraler Orte. Die Shopping City Seiersberg als Ergebnis kreativer Rechtsauslegung wurde demnach im Zuge der Grundlagenforschung als Fehlentwicklung qualifiziert.

In der Einkaufszentren – Verordnung 2011 wurde die bis dahin bestehende und von der Gemeinde Seiersberg herangezogene Möglichkeit zur Zuordnung des Bereichs der SCS zum zentralörtlichen Standortraum von Graz gestrichen. Somit wurde die Fortsetzung einer bis dahin verwendeten Argumentation, nämlich Seiersberg sei Teil des zentralörtlichen Standorts Graz, unterbunden.

Beide Verordnungen machen daher klar, dass aus Sicht der Steiermärkischen Landesregierung die Entwicklung im Bereich der Gemeinde Seiersberg betreffend der SCS nicht im Einklang mit der angestrebten Ordnung der Raumstruktur steht.

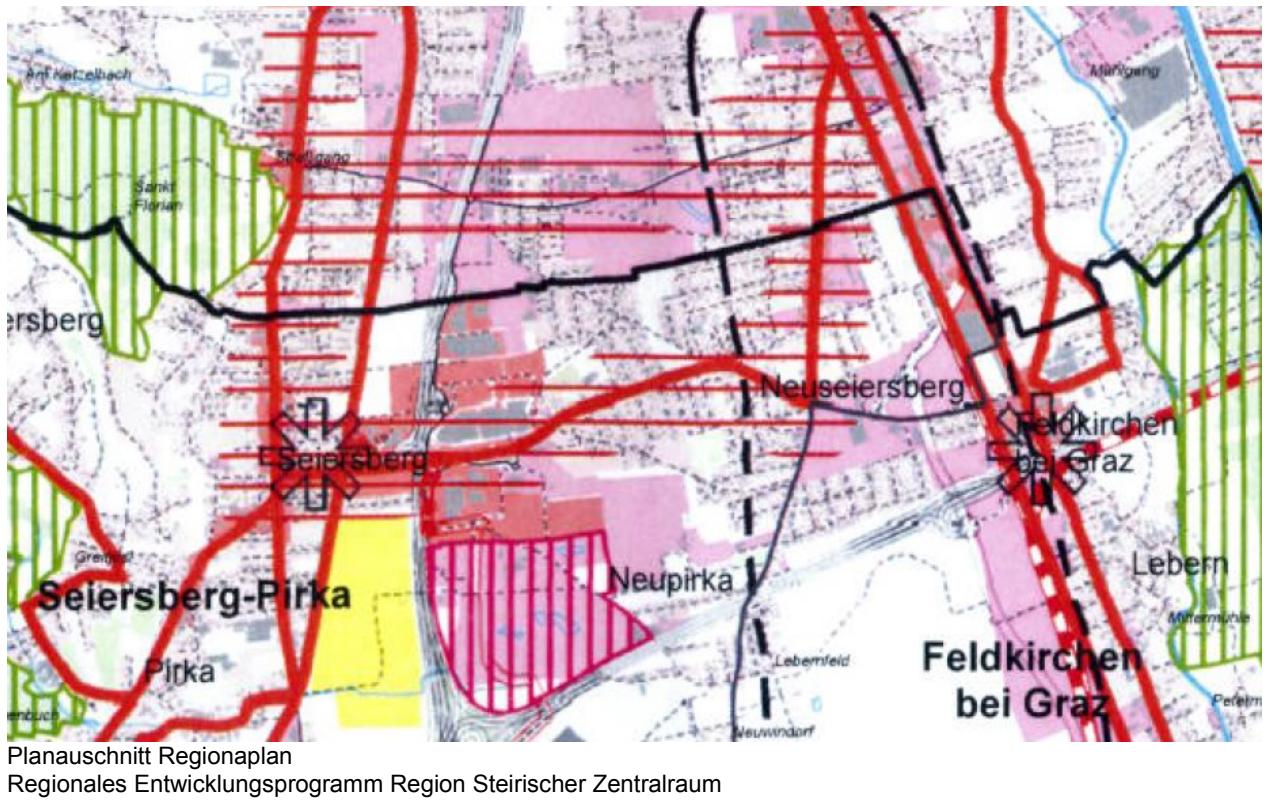
Ad 3) Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Steirischer Zentralraum, LGBI. Nr. 87/2016

Unter § 4 Abs 2 werden insgesamt 24 Gemeinden als jeweils teilregionale Zentren des steirischen Zentralraums definiert, darunter auch die Gemeinde Seiersberg-Pirka. Diese sollen *den Grundbedarf an öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen für die Bevölkerung mehrerer Gemeinden anbieten*. Unter § 4 Abs 1 wird dazu ausgeführt, *dass sich die Zuweisung der Gemeindefunktion gem. Abs 2 sich räumlich jeweils auf den Siedlungsschwerpunkt der Gemeinde aus überörtlicher Sicht gem. § 2 Abs 1 Z31 StROG 2010 bezieht*.

Siedlungsschwerpunkte aus überörtlicher Sicht sind demnach im Regionalplan festgelegte Vorrangzonen der Siedlungsentwicklung; im Regelfall der kompakte Hauptort mit allen öffentlichen Verwaltungseinrichtungen (vgl. § 2 Abs 1 Z31 StROG 2010)

Im Fall Seierberg Pirka sieht der Regionalplan den „Stern“ (Teilregionales Zentrum) im Bereich westlich der Autobahn, im Umfeld der Kärntnerstraße vor. Die Darstellung der Hauptlinien des öffentlichen Verkehrs sowie des ÖV Bereichs innerstädtischer Bedienqualität beinhalten nicht oder nur in ganz geringem Ausmaß das ausgewiesene Kerngebiet der

Gemeinde Seiersberg – Pirka und beinhaltet somit nicht oder nur in äußerst geringem Ausmaß das Areal der Shopping City Seiersberg.



Davon lässt sich eindeutig ableiten, dass der Standort der geplanten Einzelstandortverordnung gemäß Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 07.Juli 2016 nicht einmal ein Siedlungsschwerpunkt aus überörtlicher Sicht, noch Teil der Vorrangzone für die Siedlungsentwicklung ist.

Ad 4) Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur (Einkaufszentrenverordnung) LGBI.58/2011

Unter § 1 Abs 1 Einkaufszentrenverordnung wird explizit darauf hingewiesen, dass eine günstige Versorgungsinfrastruktur auf kommunaler, regionale rund landesweiter Ebene unter Beachtung der Raumordnungsgrundsätze und insbesondere zur Verwirklichung der Ziele nach § 3 Abs 2 Z 3 StROG anzustreben ist.

*Grundlage dafür ist insbesondere die angestrebte Siedlungsstruktur mit einem ausreichend dichten und räumlich-funktionell abgestuften Netz von Versorgungsschwerpunkten bei zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen für die Bevölkerung in Anbetracht des Aufwandes an Zeit, Energie und Kosten sowie der Emissionen insbesondere des motorisierten Individualverkehrs. Die Nahversorgung mit Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs ist über Versorgungsstandorte nach Fußgängereinzugsbereichen anzustreben. (vgl. § 1 Grundsätze und Ziele Abs 1 Entwicklungsprogramm zur Versorgungs - Infrastruktur LGBI. 58/2011)*

In Folge werden entsprechend der im Landesentwicklungsprogramm bereits definierten Ordnung der Raumstruktur Flächenbeschränkungen festgelegt. Für Teilregionale Versorgungszentren mit mehr als 5000 Einwohnern erfolgt die Beschränkung der maximal

zulässigen Verkaufsfläche für Einkaufszentren 1 und 2 mit 5000m<sup>2</sup>, davon maximal zulässige Verkaufsfläche für Lebensmittel 1000m<sup>2</sup>.

Die Gemeinde Seiersberg – Pirka ist aufgrund der überörtlichen Festlegung als Teilregionales Zentrum und der EinwohnerInnenanzahl von mehr als 5000 hiervon betroffen. Die Einkaufszentrenverordnung verweist unter §2 natürlich auf die Möglichkeit einer Verordnung der Landesregierung gemäß § 31 Abs 8 St ROG – womit die Beschränkungen nicht schlagend würden. Eine Außerkraftsetzung der verankerten Grundsätze und Ziele kann jedoch nicht abgeleitet werden.

Die angestrebte Siedlungsstruktur ist durch mehrere überörtliche Planungsinstrumente eindeutig definiert, jeweils durch Beschlüsse der Steiermärkischen Landesregierung. Allesamt sehen diese keine regionale Bedeutung geschweige denn überregionale Bedeutung der Gemeinde Seiersberg – Pirka. Betrachtet man den Beitrag eines Einzelstandortes Seiersberg – Pirka zu *zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen für die Bevölkerung in Anbetracht des Aufwandes an Zeit, Energie und Kosten sowie der Emissionen insbesondere des motorisierten Individualverkehr*, so ist festzuhalten, dass die Zentralisierung der Infrastruktur an einem Standort mit geringer Bevölkerungsdichte zu einem Ausdünnen der Versorgungssituation des Umfeldes führt. Historische Ortszentren verlieren aufgrund der vorhandenen Zwänge (bestehende Baustruktur, Beschränkung von Stellplätzen u.ä.) Kunden und Anbieter, sie veröden und können nicht mehr ihren Beitrag zur angestrebten Siedlungsstruktur leisten.

Die Nahversorgung mit Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs kann nicht mehr über fußläufige Versorgungsstandorte gewährleistet werden. Der Sog des überdimensionierten Einkaufszentrums mitten in einer dünn besiedelten Siedlungsstruktur zwingt gleichsam die Bevölkerung auf den motorisierten Individualverkehr umzusteigen. Die sowohl im Landesentwicklungsprogramm, als auch im REPRO skizzierte Ordnung des Raumes würde eine fußläufige Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen für alle BewohnerInnen erlauben. Die Entwicklung im Bereich Shopping Center Seiersberg zeigt seit Jahren, dass hier nicht fußläufig eingekauft werden kann. Ein Blick auf die Außenraumgestaltung und die Wahl der Zugänge genügt. Die SCS ist optimal auf Autokundenverkehr ausgerichtet und saugt Anbieter aus anderen teilregionalen, regionalen und überregionalen Versorgungszentren ab. Dies bedeutet in Folge für die Bevölkerung, dass eine massive Beschränkung ihrer Verkehrsmittelwahl auf das Automobil erfolgt und dies gezwungenermaßen mit hohen Kosten, hohem Energieverbrauch und hohen Emissionen verbunden ist.

Zusammengefasst besteht zwar generell die Möglichkeit zur Festlegung einer Einzelstandortverordnung, doch auch für diesen Standort sind die generellen Grundsätze und Ziele nicht außer Kraft gesetzt. Der ggst. Standort in Seiersberg – Pirka erfüllt diese nicht.

Ad 5) § 31 Abs 8 StROG 2010

*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 (...) und deren Größen sowie Vorgaben für die Bebauungsplanung festlegen. (vgl. § 31 Abs8 StROG 2010)*

Wie in den Erläuterungen zur vorliegenden Einzelstandortverordnung ausgeführt, war diese Festlegung ursprünglich nur für Neu- und Zubauten gedacht; dh. eine

Einzelstandortverordnung für bestehenden Einkaufszentren entspricht scheinbar dem Worte der Verordnung, wohl aber nicht dem Geiste.

Der § 31 Abs 8 ist als Kann – Bestimmung formuliert. Eine Abwägung seitens des Verordnungsgebers ist daher erforderlich. Die Einzelstandortverordnung kann sowohl von amtswegen als auch auf Antrag erstellt werden. Wenn die Shopping City Seiersberg von überörtlicher Bedeutung und Interesse aus Sicht der Landesregierung ist, stellt sich die Frage, wieso nunmehr erst antragsbezogen reagiert wird und nicht bereits vor Jahren von amtswegen eine entsprechenden Verordnung erlassen worden ist.

Mit ein Grund für die Formulierung einer Ausnahmeregelung gemäß § 31 Abs 8 sei lt. Erläuterungen des Selbständigen Ausschusses für Infrastruktur des Steiermärkischen Landtages die Möglichkeit, *dynamischen Änderungen bei Entwicklung von großflächigen Handelsbetrieben in anderen Orten besser Rechnung tragen zu können.*

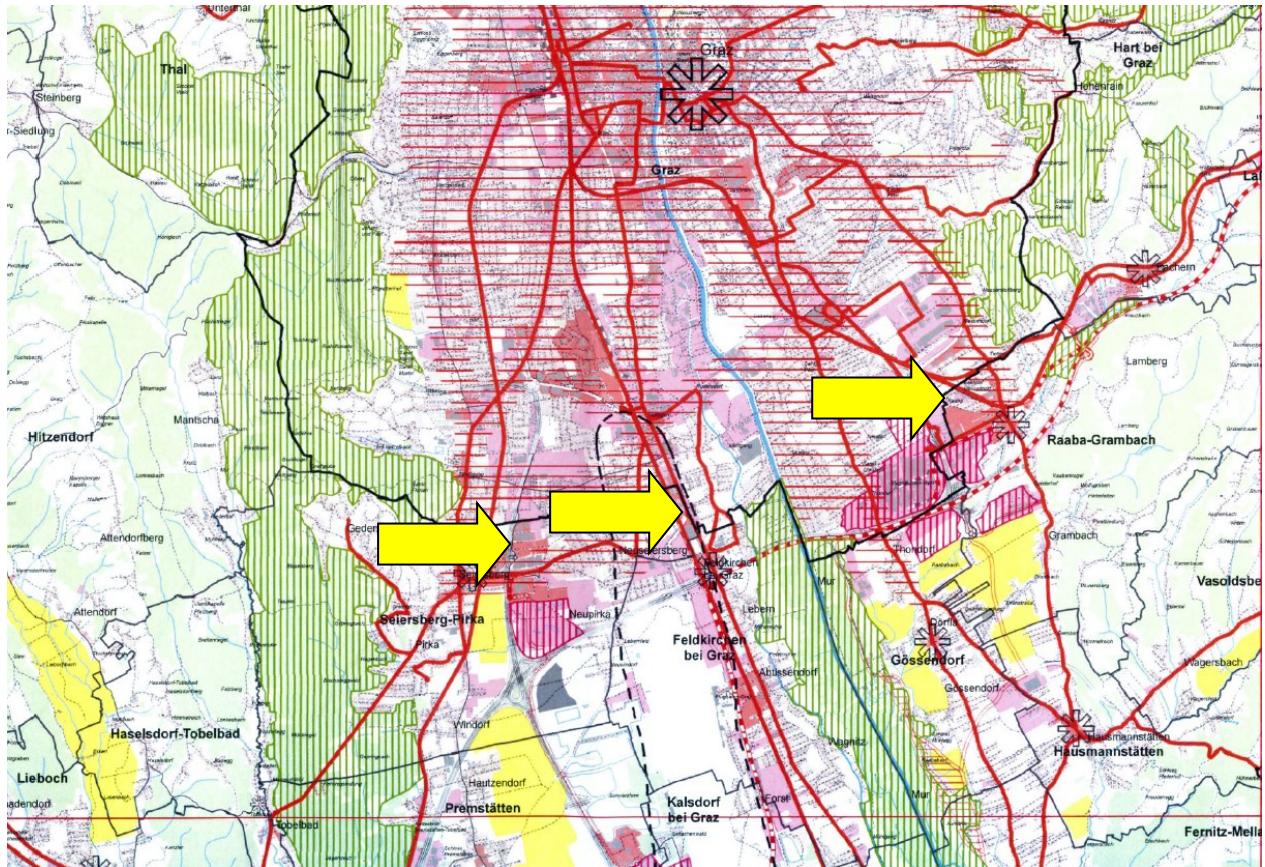
Es ist im konkreten Fall nicht nachvollziehbar, welche dynamischen Entwicklungen in der Shopping City Seiersberg im Zeitraum von Juli 2016 bis zum Starttermin der Begutachtungsfrist erfolgt sind bzw. unmittelbar bevorstehen. Im Juli 2016 wurde der ggst. Standort wie unter Punkt ad 3) ausgeführt gemäß Regionalem Entwicklungsprogramm Steirischer Zentralraum nicht einmal als Siedlungsschwerpunkt aus überörtlicher Sicht, noch als Teil der Vorrangzone für die Siedlungsentwicklung festgelegt. Es muss davon ausgegangen werden, dass den Erstellern des REPROs im Zuge der Grundlagenforschung nicht entgangen ist, dass in der Gemeinde Seiersberg – Pirka ein Einkaufszentrum bzw. eine Ansammlung von Einkaufszentren besteht, deren Verkaufsflächen auch einzeln gerechnet weit über dem zulässigen Maß eines teilregionalen Versorgungszentrums liegen. Es scheint eine Abwägung zwischen Bestand und Planungsziel erfolgt zu sein, mit dem Ergebnis, dass die Gemeinde Seiersberg – Pirka innerhalb der Ordnung der Raumstruktur der Region Steirischer Zentralraum keinerlei überörtliche Aufgaben übernehmen soll. Dies entspricht auch dem Wissenstand der Regionalversammlung Steirischer Zentralraum, mit welcher das REPRO abgestimmt worden ist. Welche geänderte Sach- bzw. Rechtslage liegt mit Beginn der Begutachtungsfrist im Oktober 2016 vor?

Weiters wird lt. Erläuterungen des Selbständigen Ausschusses für Infrastruktur des Steiermärkischen Landtages explizit darauf hingewiesen, dass es sich bei § 31 Abs 8 eben um eine Ausnahmeregelung handelt. Es ist zu hinterfragen, welches Ausmaß an Überschreitung der maximal zulässigen Verkaufsfläche über eine Ausnahmeregelung gehend gemacht werden kann. Bisher wurden seit dem Inkrafttreten der Raumordnungsgesetz Novelle 2002 sechs Verordnungen zur Festlegung von Standorten für Einkaufszentren erlassen. Hierbei liegt die zulässige Verkaufsfläche jeweils zwischen 2000m<sup>2</sup> - 7.500m<sup>2</sup>.

Im konkreten Fall wären gemäß den Festlegungen im Landesentwicklungsprogramm und in der Einkaufszentrenverordnung 5000m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig. Mit der Einzelstandortverordnung möchte die steiermärkische Landesregierung nunmehr 74.000m<sup>2</sup> ermöglichen. Dies bedeutet eine Erweiterung des zulässigen Maßes um das fünfzehnfache. Dies erscheint nicht innerhalb des Ermessensspielraums einer Ausnahmeregelung zu liegen. Vielmehr würde der vorliegende Begutachtungsentwurf Seiersberg – Pirka zu einer zweiten Kernstadt in der Region verwandeln und somit die gültige Ordnung der Raumstruktur völlig außer Kraft setzen.

Weiters darf darauf hingewiesen werden, dass jedenfalls der Gleichheitsgrundsatz anzuwenden ist.

Bei Antrag von vergleichbaren Gemeinden mit ähnlichen Standortvoraussetzungen müsste die Steiermärkische Landesregierung in gleicher Weise agieren. Die allfällige Schwächung der Kernstadt ist daher nicht nur im Hinblick auf eine Shopping City Seiersberg zu prüfen, sondern auch bei Errichtung ähnlicher Einkaufszentren beispielsweise in den Gemeinden Raaba oder Feldkirchen. Beide genannten verfügen über einen Autobahnanschluss und Kerngebietsausweisungen im Nahbereich. Beide sind als Teilregionales Zentrum festgelegt. Aus Sicht der Raumplanung ist daher jedenfalls eine Variantenuntersuchung durchzuführen und nicht nur ein Solitärstandort zu prüfen.



Planauschnitt Regionaplan  
Regionales Entwicklungsprogramm Region Steirischer Zentralraum

Im ggst. Fall liegt die Interpretation nahe, dass die Einzelstandort Verordnung in Seiersberg – Pirka lediglich auf den Bestand aufsetzt und eine Legalisierung desselben nach heutiger Rechtslage ermöglichen soll. Wie bereits ausgeführt, fehlt der Nachweis eines öffentlichen überörtlichen Interesses.

Voraussetzung für die Festlegung einer Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG 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 von unzumutbaren Immissionen und großräumige Überlastung der Verkehrsinfrastruktur durch den Betrieb des Einkaufszentrums,
4. die geeignete Verkehrserschließung der Einkaufszentrumsfläche für den motorisierten Individualverkehr,
5. eine ausreichende Bedienqualität 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.

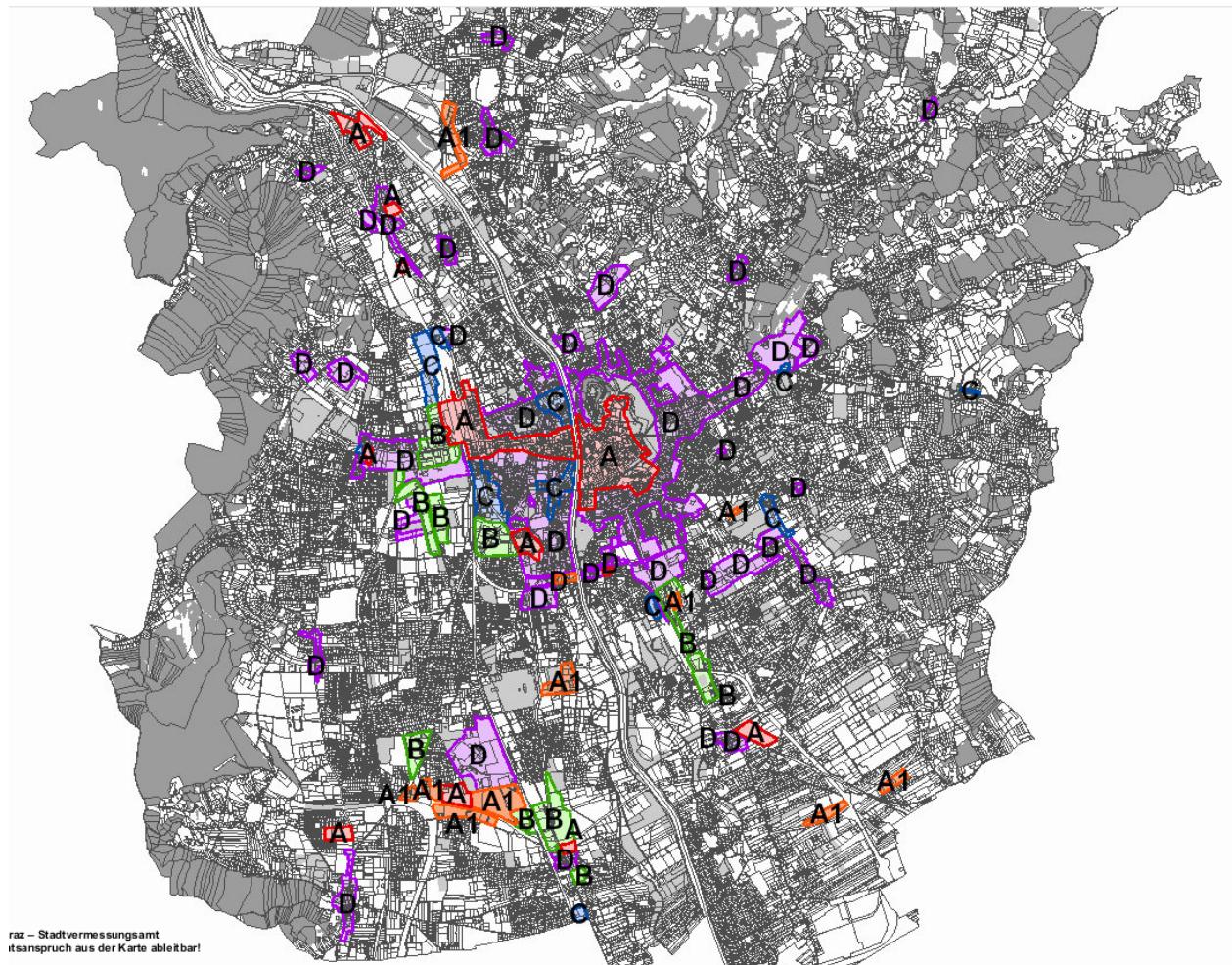
Zur Bedachtnahme auf die Funktionsfähigkeit zentraler Orte und deren angestrebte Siedlungsstruktur:

Es wird darauf hingewiesen, dass mehrere zentrale Orte gemäß Landesentwicklungsprogramm von dem vorliegenden Begutachtungsentwurf betroffen sind.

Die Stadt Graz als Kernstadt hat im Zuge der Revision zum 4.0 Flächenwidmungsplan bzw. im Zuge der 4.02 Änderung des Stadtentwicklungskonzeptes eine Abstufung von zulässigen Verkaufsflächen im Stadtgebiet vorgenommen. Ziel hierbei ist die Stärkung der Altstadt sowie der Erhalt einer flächendeckenden Nahversorgung im Sinne der Stadt der kurzen Wege.

Vorgenommen wurden folgende Abstufungen:

	Maximal zulässige Verkaufsfläche für Einkaufszentren 1 und 2	davon maximal zulässige Verkaufsflächen für Lebensmittel bei EZ 1
A	unbegrenzt (limitiert durch BD + EZVO)	5000m <sup>2</sup>
A1	unbegrenzt (limitiert durch BD + EZVO)	800m <sup>2</sup>
B	5000m <sup>2</sup>	1000m <sup>2</sup>
C	2000m <sup>2</sup>	800m <sup>2</sup>
D	keine Einkaufszentren	



Deckplan 5 zum 4.02 Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Graz 2. Entwurf

Als Kriterien für die Festsetzung abgestufter Maximalwerte bzw. eines Ausschlusses von Einkaufszentren wurden insbesondere städtebauliche und verkehrliche Kriterien herangezogen. Die städtebauliche Verträglichkeit mit dem Umfeld, die Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung und ein genügend großer Einzugsbereich waren wesentliche Kriterien für die Kategorisierung. Ausgehend von einer bereits sehr großen Anzahl an vorhandenen Verkaufsflächen in bestehenden Einkaufszentren ist es Ziel der Stadt Graz, potenzielle neue Flächen für Einkaufszentren einzuschränken und die Funktion des Stadtzentrums weiter zu stärken.

Es wurde hierbei eine klare Abstufung von innen nach außen vorgenommen. Einkaufszentren in Stadtrandlage haben, wie Beispiele in der Ober – und Weststeiermark zeigen, häufig zu Verödung der zentralen Orte geführt. Dies soll in der Stadt Graz und auch in den umliegenden Gemeinden unbedingt vermieden werden. Die Stadt Graz hat mit dem vorliegenden Deckplan 5 zum 4.02 STEK versucht, ihren Anteil am Erhalt einer belebten Altstadt und einer funktionierenden Nahversorgung der Bevölkerung zu leisten.

Im Hinblick auf weitere zentrale Orte im unmittelbaren Einzugsbereich der Shopping City Seiersberg ist ohnehin nicht nachvollziehbar, wieso die Auswirkungen derselben auf die Versorgungslandschaft in den angrenzenden Gemeinden nicht überprüft wurde.

In einer Studie zum Thema *Auswirkungen von bestehenden und geplanten Einkaufszentren im Großraum Graz* im Auftrag des Magistrat Graz aus dem Jahre 1999 kommt Standort und Markt zum Ergebnis hinsichtlich einer maßgeblichen Entwicklung in Neu-Seiersberg mit einem standortadäquaten Verkaufsflächenumfang von 20.000m<sup>2</sup> (ein Vielfaches an Verkaufsfläche ist entstanden, wie bekannt), dass *30% des Bruttoumsatzes durch zusätzliche Kaufkraftbindung aus dem Grazer Umland zustande kommen und die restlichen 70% durch „Verschiebung“ der bislang im Grazer Stadtgebiet gebundenen Kaufkraft lukriert werden.*

Sollte der Jahreshandelsumsatz der Shopping City Seiersberg, wie in Zeitungen mitgeteilt, tatsächlich bei 300 Millionen Euro liegen, lässt sich einfach berechnen, welcher Schaden der Stadt Graz aber auch den anderen betroffenen Umlandgemeinden dadurch erwachsen ist, sei es umgerechnet in Kommunalsteuer oder entgangenen Verkaufsflächenzuwachs bzw. Wegfall von bestehenden Verkaufsflächen. Wie im Erläuterungsbericht beispielsweise dargelegt, besteht im Bereich Annenpassage ein massives Problem. Zugkräftige Mieter sind ausgezogen, obwohl die Lage am Nahverkehrsknoten Hauptbahnhof eine ideale überregionale, regionale und lokale Anbindung bietet.

In den Erläuterungen wird ausgeführt dass rund 26% der Umsätze aus dem Raum Graz stammen weitere rund 26% der Umsätze aus dem Bezirk Graz Umgebung. Daraus ergibt sich, dass rund 50% der Umsätze auf Kosten von angrenzenden Gemeinden gemacht werden. In diesen wird die Versorgungsinfrastruktur dadurch ausgedünnt, Autostandorte werden forciert, der Umstieg auf Sanfte Formen der Mobilität erschwert bzw. verunmöglicht.

Es kann somit klar dargelegt werden, dass die vorliegende Einzelstandortverordnung nicht ausreichend *Bedacht auf die Funktionsfähigkeit zentraler Orte* nimmt.

Im Erläuterungsbericht wird davon ausgegangen , dass *aufgrund der Nahelage zur Grazer Stadtgrenze der Standortbereich im teilregionalen Zentrum Seiersberg – Pirka eine höherrangige zentralörtliche Funktion zugeschrieben werden kann*. Dies steht aus Sicht der Stadt Graz im Widerspruch zu allen derzeit gültigen überörtlichen Festlegungen, zumal der Standort sogar außerhalb des Siedlungsschwerpunkts aus überörtlicher Sicht liegt, wie bereits dargelegt. Die Zuordnung zum zentralörtlichen Standortraum wurde aus der Einkaufszentrenverordnung gestrichen und kann somit auch nicht mehr angewandt werden. Weiters wird darauf hingewiesen, dass diese Nahelage zur Stadtgrenzen durchaus keinen Einzelfall darstellt und dies andere Gemeinden auch für sich in Anspruch nehmen könnten. Hierbei wird wiederum auf den Grundsatz der Gleichbehandlung verweisen.

Wenn eine positive Beurteilung lediglich aufgrund des Bestandes, welcher in der heutigen Rechtslage nicht bewilligungsfähig wäre, zustande kommt, scheint weder die Gleichbehandlung gewahrt zu sein noch eine auf fachlichen Grundsätzen basierende Prüfung erfolgt zu sein.

#### Zur Einordnung von Teilläumen in die Entwicklung des Gesamtraumes:

Gemäß dem vorliegenden Erläuterungsbericht sind vor allem die Raumordnungsziele gemäß § 3 Abs 2 St ROG, der § 3 Abs 2 Landesentwicklungsprogramm 2009 i.d.g.F. und das REPRO Steirischer Zentralraum zu berücksichtigen.

Gemäß der Raumordnungsziele soll *die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung durch Entwicklung einer entsprechenden Siedlungsstruktur, geeignete Standortvorsorge für Handels- und Dienstleistungseinrichtungen, die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte entsprechend ihrer zentralörtlichen Funktion sowie die Stärkung der Funktionsfähigkeit bestehender Zentren erfolgen.*

Die Shopping City Seiersberg ist ein reiner „Autostandort“. Wie die Analyse der Standort und Markt Studie zeigt kommen nahezu alle Kunden entweder aus anderen zentralen Orten oder aus dem Ausland. Der Beitrag zu einer Versorgung in zumutbarer Entfernung ist daher nicht ablesbar. Es wird auch in keiner Weise darauf eingegangen, warum eine Gemeinde mit knapp 11.000 Einwohnern ein Einkaufszentrum mit ca. 74.000m<sup>2</sup> Verkaufsfläche benötigt. Jedem Einwohner stünden damit über 6 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zur Verfügung – die Entsprechung zwischen Siedlungsstruktur und Versorgungsstruktur erscheint hier nicht gegeben.

Viel wichtiger wäre hierbei die Stärkung der definierten zentralen Orte in ihrer Versorgungsfunktion. Wie im Erläuterungsbericht selbst ausgeführt: *Zur Stärkung der kleineren zentralen Orte im Sinne der angestrebten dezentralen Konzentration müssen künftige Entwicklungen daher verstärkt auf die Innenentwicklung und die Ausrichtung auf den ÖPNV abzielen.* Es ist nicht nachvollziehbar, wo hier der Beitrag des vorliegenden Begutachtungsentwurfes sein soll. Vielmehr konterkariert dieser, die formulierte Zielsetzung.

Die vorliegende und angestrebte Siedlungsstruktur rechtfertigt am ggst. Standort kein EZ im Ausmaß von 74.000m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Die Bevölkerungsdichte vor Ort ist gering, Kunden müssen weite Wege in Kauf nehmen.

Wie bereits ausgeführt steht die ggst. Einzelstandortverordnung im massiven Widerspruch zu der im Landesentwicklungsprogramm skizzierten Ordnung des Raumes. Der Gemeinde Seiersberg Pirka wird in diesem weder überregionale noch regionale Bedeutung beigemessen.

Wie unter Pkt. Ad3) ausgeführt, wird im Regionalen Entwicklungsprogramm Steirischer Zentralraum der ggst. Standort weder als Siedlungsschwerpunkt aus überörtlicher Sicht noch als Teil der Vorrangzone für die Siedlungsentwicklung ausgewiesen. Auch hier besteht also ein Widerspruch zum vorliegenden Begutachtungsentwurf.

Die ggst. Voraussetzung gemäß § 31 Abs 8 Z.2 StROG ist nicht gegeben.

Die Argumentation des Erläuterungsberichtes, wonach *es aus handelsstruktureller Sicht offenbar einen engen Zusammenhang zwischen Quantität (Verkaufsfläche) und Qualität eines Handelszentrums gibt, da das Ansiedlungsinteresse von Magnetbetrieben am besten Standort mit ausreichender Marktwirkung gebündelt werden*, geht raumplanerisch ins Leere. Widerspricht diese handelsstrukturelle Sicht doch den eindeutig definierten Zielsetzungen zur Stärkung zentraler Orte und zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung und somit den Raumordnungszielen gemäß § 3 Abs 2 StROG.

Weiters ist festzuhalten, dass eben der ggst. Standort nicht der beste Standort ist, stellt er doch einen reinen „Autostandort“ dar und verfügt über keine konkurrenzfähige Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Den 3296 kostenfreien PKW – Abstellplätzen steht lediglich die Buslinie 78 gegenüber. Diese verbindet die Shopping City Seiersberg mit dem Bahnhof

Puntigam. Mit einer Frequenz von 15 Minuten wird ein Solobus - nicht einmal ein Gelenksbus - geführt. Weder der unmittelbar an den Standort angrenzende Grazer Stadtbezirk Straßgang noch andere umliegende Gemeinden sind angebunden.

Demgegenüber verfügt beispielsweise der mehrfach zitierte Murpark über eine hervorragende Anbindung für alle Verkehrsarten. Es besteht eine Straßenbahnbindung (unter 10 Minutenabstand), eine Anbindung an die S – Bahn und darüber hinaus stehen auch rund 400 Abstellplätze für Fahrräder zur Verfügung.

Die Kernstadt Graz ist also keinesfalls auf den Standort Seiersberg-Pirka angewiesen, um das *Ansiedlungsinteresse von Magnetbetrieben* zu erwecken.

#### Zur ausreichenden Bedienqualität durch den öffentlichen Personennahverkehr:

Wie bereits ausgeführt, stellt der ggst. Standort einen reinen „Autostandort“ dar. Die Anbindung an den öffentlichen Verkehr mit der Buslinie 78 stellt offensichtlich eine reine Alibiaktion dar.

Ein kostenpflichtiger Solobus mit einer Frequenz von 15 Minuten, der ca. 70 Personen transportieren kann, steht 3296 kostenfreien PKW Abstellplätzen gegenüber. Zudem führt der Bus auch lediglich zum Bahnhof Puntigam, sodass fast alle Fahrgäste mehrfach umsteigen müssen, um die Shopping City Seiersberg zu erreichen. Die Chancengleichheit des öffentlichen Verkehrs ist in keinster Weise gegeben. Von einer ausreichenden Bedienqualität kann unter diesen Umständen wohl nicht gesprochen werden.

Die herangezogenen Rahmenbedingungen lt. REPRO gewährleisten möglicherweise die Ausweisung eines Siedlungsschwerpunktes in der örtlichen Raumplanung, keinesfalls jedoch wird dadurch die Ausweisung eines Handelszentrums mit überregionaler Bedeutung gerechtfertigt.

Die Voraussetzung gemäß § 31 Abs 8 Z 5 StROG ist daher nicht gegeben.

#### Zum Einzugsbereich und zur Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung:

RegioPlan spricht in ihrer im Zuge der Beantragung der Einzelstandortverordnung vorgelegten Stellungnahme von der *überregionalen Strahlkraft* der Shopping City Seiersberg und *dem stark ausgedehnten Einzugsgebiet, das zum Großteil den vom Landesentwicklungsprogramm definierten Steirischen Zentralraum wiederspiegelt*.

Allein aus diesen Formulierungen geht hervor, dass der ggst. Standort eben die Ordnung der Raumstruktur, wie in vielen Beschlüssen der Steiermärkischen Landesregierung definiert, völlig konterkariert. Der stark ausgedehnte Einzugsbereich geht auf Kosten von Kaufkraftverlusten bzw. geringerem Wachstum der Kaufkraft in anderen zentralen Orten.

RegioPlan spricht weiter von einem jährlichen Marktpotenzial von 4,37 Mrd. €, *wobei ein Drittel auf die Stadt Graz fällt und rund zwei Drittel auf das Umland*. Dies bedeutet, dass bereits im Bestand eine massive Schädigung der Kernstadt Graz bzw. der zentralen Orte im Umland durch die unverhältnismäßige Agglomeration von Verkaufsflächen im Bereich des ggst. Standorts besteht.

Darüber hinaus wird bei Erlass einer Einzelstandortverordnung mit Verkaufsflächenerweiterungen gerechnet, welche lt. RegioPlan zu einem Umsatzwachstum der Shopping City Seiersberg von +11,7 Mio € führen könnten. Standort und Markt geht im

vorliegenden Gutachten im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung davon aus, dass *im Extremfall bei Erteilung einer Einzelstandortverordnung ein kompletter Neubau der Shopping City Seiersberg denkbar wäre, wodurch mit einem Schlag sämtliche raumfunktionalen Schwächen beseitigt werden könnten*. Dies hätte lt. Standort und Markt zur Folge, dass eine Steigerung des Umsatzes mit 25% zu kalkulieren ist. Dies bedeutet weiters, dass mit einer Umsatzsteigerung von rund 75 Mio € zu rechnen ist und somit die Auswirkungen auf die zentralörtliche Versorgungsstruktur jedenfalls über der von RegioPlan angezogenen 10% Verträglichkeitsschwelle liegt. Somit ist in Analogie zu den Ausführungen von RegioPlan mit einer Verschiebung der Zentrenstrukturen im Einzugsgebiet zu rechnen. Eine Verschlechterung der Nahversorgung in den zentralen Orten der Region kann daher nicht ausgeschlossen werden.

Standort und Markt kommt im vorliegenden Gutachten im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung zu dem Schluss, dass eine geringere Verkaufsfläche als die 74.000m<sup>2</sup> des Begutachtungsentwurfes verträglich wären. Dieser Hinweis fehlt im Erläuterungsbericht, das Gutachten wird stark selektiv zitiert.

Zu den Themen Vermeidung unzumutbarer Immissionen, großräumige Überlastung der Verkehrsinfrastruktur durch den Betrieb des Einkaufszentrums und die Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen der Nachbarschaft darf unter anderem auf die regelmäßigen Proteste der Anwohner innerhalb der Gemeinde Seiersberg – Pirka verwiesen werden. Hier besteht durchaus eine Mehrbelastung durch Zu- und Abfahrtsverkehr mitten im Siedlungsgebiet, da sich auch hier zur Stauvermeidung Schleichverkehr durch das kleinteilige Siedlungsgebiet bildet.

Im Zuge der Beurteilung der Auswirkungen einer möglichen Einzelstandortverordnung sollte als Vergleich eine Nullvariante herangezogen werden – also Seierberg – Pirka ohne Shopping City Seiersberg - und nicht von einem Bestand ausgegangen werden, welcher unter der heutigen Rechtlage nicht mehr bewilligungsfähig wäre.

Zum Thema Strategische Umweltprüfung wird im Erläuterungsbericht ausgeführt, dass die vom Geltungsbereich der geplanten Einzelstandortverordnung umfassten Flächen bereits im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Seierberg – Pirka als Gebiete für Einkaufszentren gewidmet sind. Auf diesen Flächen ist bereits ein Vorhaben verwirklicht, bei dem Umweltauswirkungen vorhanden und als zulässig beurteilt worden sind.

Jedoch nicht das Projekt soll hier einer UVP unterzogen werden, sondern die Änderung des Plans „Einzelstandortverordnung“ unterliegt eine Umweltprüfungspflicht gemäß der Richtlinie 2001/42/EG (Über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABI L 2001, 197/30).

Im rechtskräftigen Flächenwidmungsplan mögen Gebiete für Einkaufszentren ausgewiesen sein, dennoch gelten für diese die rechtlichen Rahmenbedingungen der Einkaufszentrenverordnung und des Regionalen Entwicklungsprogramms Steirischer Zentralraum, dh es sind lediglich 5000m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig.

Durch die ggst. Einzelstandortverordnung wird eine Änderung vorgenommen, die nicht geringfügig ist und die nicht die Nutzung eines kleinen Gebiets auf lokaler Ebene betrifft. Gemäß dem Leitfaden der Steiermärkischen Landesregierung zum Thema *SUP in der örtlichen Raumplanung* reduzieren sich die Ausschlusskriterien auf geringfügige

*Erweiterungen, Arrondierungen, Anpassungen, Lückenschlüsselfen [...] von Bauland bis zu einem Flächenausmaß von maximal rund 3000m<sup>2</sup>. Der Geltungsbereich des vorliegenden Begutachtungsentwurfes überschreitet dieses Flächenausmaß bei Weitem.*

Eine Einzelstandortverordnung für den ggst. Bereich in der Gemeinde Seiersberg – Pirka bedarf zweifelsfrei einer Umweltprüfung. Diese fehlt in den Unterlagen zum Begutachtungsentwurf.

## **CONCLUSIO**

1. Es konnte zweifelsfrei dargelegt werden, dass die vorliegende Einzelstandort - Verordnung den Grundsätzen und Zielen der übergeordneten Rechtsinstrumente widerspricht. Beispielsweise dürfen hierzu nochmals die Raumordnungsgrundsätze gemäß § 3 Abs 1 StROG 2010, das Landesentwicklungsprogramm, das Regionale Entwicklungsprogramm Steirischer Zentralraum und die Einkaufszentren Verordnung angeführt werden.
2. Weiters sind die Voraussetzungen gemäß § 31 Abs 8 StROG 2010 nicht erfüllt, hierbei wird besonders auf Z1, 2 und 5 verwiesen.  
Der zweifelsfreie Nachweis des öffentlichen überörtlichen Interesses fehlt.
3. Die Region Steirischer Zentralraum hat im Juli 2016 mit dem neuen Regionalen Entwicklungsprogramm eine Ordnung der Raumstruktur zur Kenntnis genommen, die sowohl auf die Raumordnungsgrundsätze als das Landesentwicklungsprogramm abgestimmt ist. Nunmehr ist nicht nachvollziehbar, wieso die Steiermärkische Landesregierung im Widerspruch zu allen bisher getroffenen Festlegungen – auch zu den erst jüngst erlassenen - eine Einzelstandortverordnung im Bereich Seiersberg – Pirka auf Antrag der Gemeinde erlassen will. Die geänderte Rechts- und Sachlage ist der Regionalversammlung /der Stadt Graz nicht bekannt. Es sei denn, dass Urteil des Verfassungsgerichtshofes und die damit im Zusammenhang stehende Drohung des Betreibers auf Einbringen einer Schadenersatzklage gegenüber der Aufsichtsbehörde wird als geänderte Planungsvoraussetzung geführt.
4. Zur Untermauerung der Verantwortung der Aufsichtsbehörde darf auf die beiliegende Stellungnahme des ehemaligen Abteilungsvorstandes der Stadtplanung Graz verwiesen werden, in welcher klar und systematisch dargelegt wird, dass die Stadt Graz seit 1991 alle zu Gebote stehenden Mittel eingesetzt hat, um raumordnungsfachliche Fehlentwicklungen im Bereich des ggst. Standortes zu verhindern.

**Aus den umfassend dargelegten Gründen ist der vorliegenden Begutachtungsentwurf als rechtswidrig anzusehen und wird von der Stadt Graz abgelehnt.**

Für den Stadtsenat:

(Dipl.-Ing. Bernhard Inninger)

Beilagen:

- Gutachterliche Stellungnahme zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG betreffend die Shopping City Seiersberg von Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller
- Zusammenfassende Stellungnahme zur Einkaufszentrenentwicklung Gemeinde Seiersberg von DI Heinz Rosmann

	<b>Signiert von</b>	Inninger Bernhard
	<b>Zertifikat</b>	C=AT,ST=Styria,L=Graz,O=Magistrat Graz,CN=Inninger Bernhard
	<b>Datum/Zeit</b>	2016-12-13T09:09:55+01:00
	<b>Hinweis</b>	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: <a href="https://sign.app.graz.at/signature-verification">https://sign.app.graz.at/signature-verification</a> verifiziert werden.

# **Gutachterliche Stellungnahme**

**zur verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Zulässigkeit einer  
Einzelstandortverordnung gemäß § 31 Abs 8 StROG betreffend  
die Shopping City Seiersberg („SCS“)**

erstattet

von

Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M.

Fachbereich Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht

Universität Salzburg

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Sachverhalt und Rechtsfragen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. § 31 Abs 8 StROG ist keine taugliche Rechtsgrundlage .....</b>	<b>4</b>
a)    Wortlaut der Bestimmung.....	4
b)    Historische Entwicklung der Bestimmung.....	4
aa) LGBI 20/2003 .....	4
bb) LGBI 49/2010 .....	5
c)    Weitere Gründe .....	6
d)    Ergebnis .....	7
<b>3. Weitere verfassungsrechtliche Bedenken.....</b>	<b>8</b>
a)    Judikatur des VfGH zu anlassbezogenen Verordnungen.....	8
b)    Übertragung auf den gegenständlichen Fall .....	9
c)    Ergebnis .....	9
<b>4. Zusammenfassung .....</b>	<b>11</b>

## 1. Sachverhalt und Rechtsfragen

Gemäß dem **VfGH-Erkenntnis vom 2.7.2016** stellen die Verbindungsbaute zwischen den einzelnen Bauteilen der „SCS“ keine öffentlichen Interessentenwege dar. Die entsprechende Verordnungsstelle (Punkt 1.0) der auf Grund des LStVG 1964 erlassenen Verordnung der Gemeinde Seiersberg-Pirka vom 17.5.2016 wurde aufgehoben.<sup>1</sup> Eine Baugenehmigung für die Verbindungsbaute ist nach vorliegenden Informationen weder erfolgt noch nach derzeitigem Stand bau- und raumordnungsrechtlich zulässig.<sup>2</sup> Mit Aufhebung der Verordnungsstelle müssten die Verbindungsbaute abgerissen werden, wozu bauliche Veränderungen und Sicherungsmaßnahmen erforderlich sind. Der VfGH hat gem Art 139 Abs 5 B-VG allerdings eine Frist (Ablauf des **15.1.2017**) für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Verordnung bzw Verordnungsstelle ausgesprochen.

Nicht zuletzt in Erwartung des Erkenntnisses des VfGH hat der Gemeinderat der Gemeinde Seiersberg-Pirka bereits im Mai 2016 vorsorglich einen **Antrag auf eine Einzelstandortverordnung der Landesregierung nach § 31 Abs 8 StROG** beschlossen und an das Land gestellt. Ziel des Antrags ist es, die „*derzeit genehmigten Flächen nach der neuen Rechtslage abzusichern*“<sup>3</sup> und zwar „*ohne dass sich jedoch dadurch an der tatsächlichen Nutzung oder das [sic!] Ausmaß der bisher schon genehmigten Flächen wesentlich verändert wird.*“<sup>4</sup> Der Antrag bezieht ausdrücklich auch die im verfassungsgerichtlichen Verfahren beanstandeten „Interessentenwege“ ein.<sup>5</sup> Die Landesregierung prüft derzeit den Antrag der Gemeinde Seiersberg-Pirka auf Erlassung der Einzelstandortverordnung.

Ich wurde beauftragt, zur verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der genannten Verordnung Stellung zu nehmen. In **Pkt 2.** wird geprüft, ob § 31 Abs 8 StROG eine taugliche Rechtsgrundlage für die beantragte Einzelstandortverordnung darstellt. In **Pkt 3.** werden die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine derartige Verordnung skizziert.

---

<sup>1</sup> Ebenso eine Verordnung der Gemeinde betreffend die Zusammenfassung der Grundeigentümer zu einer öffentlich-rechtlichen Wegegenossenschaft.

<sup>2</sup> VfGH 2.7.2016, V 157-160/2015-23, V 33-35/2016-18.

<sup>3</sup> Gemeinderatsprotokoll vom 8.3.2016, 17.

<sup>4</sup> Gemeinderatsprotokoll vom 17.5.2016, 7. S auch den Antrag im Wortlaut aaO, 9 f: „*Es wird darauf hingewiesen, dass grundsätzlich keine bauliche Vergrößerung der Einkaufszentren samt den bestehenden baulichen Anlagen am Standort Shopping City Seiersberg und insgesamt nur eine geringfügige Vergrößerung der Verkaufsflächen ermöglicht werden soll, vielmehr soll in erster Linie der Bestand [...] abgesichert werden.*“ Der Antrag lautet auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung mit Festlegung der Flächenwidmungskategorie EKZ 1, wobei unter Zugrundelegung der Verkaufsflächendefinition des § 2 Abs 1 Z 36 StROG 2010 eine maximale Verkaufsfläche von ca 78.800 m<sup>2</sup> und davon eine maximale Verkaufsfläche von 7.500 m<sup>2</sup> für Lebensmittel festgelegt werden soll.

<sup>5</sup> Gemeinderatsprotokoll vom 17.5.2016, 9.

## 2. § 31 Abs 8 StROG ist keine taugliche Rechtsgrundlage

### a) Wortlaut der Bestimmung

§ 31 Abs 8 StROG normiert: „*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 [...]“.*

Die Einzelstandortverordnung ersetzt die Ausweisung im Flächenwidmungsplan, eine Baubewilligung kann unmittelbar aufgrund der Verordnung erteilt werden.<sup>6</sup> Der Antrag auf eine solche Verordnung wurde im gegenständlichen Fall wie erwähnt durch die Gemeinde gestellt, womit die inhaltlichen Voraussetzungen des § 31 Abs 8 StROG zu prüfen sind. Diesbezüglich fällt auf, dass der Antrag der Gemeinde die Voraussetzung „**Errichtung und Erweiterung**“ von EKZ dem Wortlaut nach nicht erfüllt. Weder soll ein EKZ errichtet, noch baulich erweitert werden, sondern es soll ein Baubestand – insbesondere die ab Aufhebung der rechtswidrigen Interessentenwegeverordnung unzulässigen Verbindungsbauten – durch „Sondergenehmigung“ rechtlich abgesichert werden.<sup>7</sup> Der Wortlaut des § 31 Abs 8 StROG ermöglicht aber gerade keine „nachträgliche Legalisierung“ eines Baubestands.

### b) Historische Entwicklung der Bestimmung

#### aa) LGBI 20/2003

Diese Wortlautauslegung wird durch eine historische Betrachtung der Bestimmung bestätigt. Die Möglichkeit zur Erlassung einer Einzelstandortverordnung wurde mit LGBI 20/2003 geschaffen. Der damit eingeführte § 23a Abs 7 StROG 1974 sah *im Wesentlichen*<sup>8</sup> dieselben Voraussetzungen vor wie der heutige § 31 Abs 8 StROG 2010. In den Materialien zur Einführung von § 23a Abs 7 StROG 1974 wird ausgeführt:

„*Dieser Absatz regelt die Möglichkeit, über die Ansiedlung von Einkaufszentren in Kerngebieten und Einkaufszentrenbaugebieten hinaus durch eine Standortverordnung des Landes Einkaufszentren zusätzlich zu realisieren. Die bisherige gesetzliche Regelung hat*

<sup>6</sup> Tripp/Schwarzbeck/Freiberger, Stmk BauR § 31 Stmk ROG Anm 13.

<sup>7</sup> S dazu unter 1.

<sup>8</sup> Wortlaut der Bestimmung: „*Die Landesregierung kann in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung oder über Antrag einer Gemeinde durch Verordnung (Abs. 6 lit. c) Flächen für die Errichtung von Gebäuden oder Teilen von Gebäuden für Betriebe des Einzel- und Großhandels und deren Größe festlegen. Voraussetzungen für die Festlegung sind insbesondere: [...]“ Zur Änderung durch LGBI 49/2010 sogleich unter bb.*

gezeigt, dass die Festlegung von Einkaufszentrenstandortgemeinden und höchstzulässigen Größenordnungen zu starr ist. Den dynamischen Änderungen bei **Entwicklung von großflächigen Handelsbetrieben** in anderen Orten kann damit besser Rechnung getragen werden. Die neu geschaffene Möglichkeit der Einzelstandortverordnung bietet daher eine flexiblere Lösung für den Vollzug, ist jedoch als **Ausnahmeregelung** anzusehen. Voraussetzung für die Erlassung einer solchen Verordnung sind über die allgemeinen Baulandvoraussetzungen hinaus die zusätzlich angeführten Kriterien.“<sup>9</sup>

Aus den Materialien geht deutlich hervor, dass die Einzelstandortverordnung als **raumordnungsrechtliches Planungsinstrument** konzipiert ist, auf deren Grundlage **zukünftige Projekte** realisiert werden können. Mit dem Begriff der „Errichtung“ wurde also eindeutig auf **nicht realisierte Vorhaben** verwiesen. Zudem heben die Materialien hervor, dass es sich dabei um eine **restriktiv handzuhabende Ausnahme** handelt, für die zusätzliche, **demonstrativ aufgezählte Kriterien** normiert werden. Aus dem Ausnahmeharakter der Bestimmung folgt jedoch auch, dass Einzelstandortverordnungen aus gleichheitsrechtlicher Sicht stets sachlich gerechtfertigt werden müssen.<sup>10</sup>

#### bb) LGBI 49/2010

Die Bestimmung über Einzelstandortverordnungen wurde durch LGBI 49/2010 neu gefasst und in den heutigen § 31 Abs 8 StROG überführt. Auffallend ist, dass § 23a Abs 7 StROG 1974 wie ausgeführt nur die „Errichtung“ von EKZ betraf.<sup>11</sup> Mit LGBI 49/2010 wurde die Bestimmung um die „**Erweiterung**“ von EKZ ergänzt. Zu fragen ist daher, ob der Landesgesetzgeber damit eine andere als die hier vertretene Auslegung bezweckt hat. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens wurde nämlich die Befürchtung geäußert, dass durch diese Ergänzung die Möglichkeit geschaffen werden sollte, bereits bestehende Anlagen – selbst wenn diese bisher nicht raumordnungsrechtskonform errichtet worden sind – nachträglich durch Einzelstandortverordnung der Landesregierung zu legalisieren.<sup>12</sup>

Derartige Befürchtungen sind aber nicht berechtigt. Aus den vorliegenden Materialien wird zwar die genaue Bedeutung dieser Ergänzung nicht ganz klar,<sup>13</sup> der Landesgesetzgeber gibt aber auch keinen Hinweis darauf, dass er die bisherige Konzeption der Einzelstandortverordnung wesentlich ändern wollte. Es ist daher davon auszugehen, dass der

<sup>9</sup> BlgNr 135 zu den sten Berichten Steiermärkischer Landtag, XIV. Gesetzgebungsperiode, 2002, EZ 1009/1, 21 f.

<sup>10</sup> S dazu unter Pkt c sowie Pkt 3.

<sup>11</sup> S FN 8.

<sup>12</sup> Stellungnahme WK Steiermark zum Entwurf des StROG 2008, 7.

<sup>13</sup> EB abgedruckt bei Trippel/Schwarzbeck/Freiberger, Stmk BauR<sup>5</sup> § 31 Stmk ROG, 1217.

Landesgesetzgeber mit der Novelle **nachträgliche Legalisierungen gerade nicht ermöglichen**, sondern die bisherige Konzeption der Einzelstandortverordnungen als zukunftsgerichtetes Planungsinstrument iSe planmäßigen, vorausschauenden Gestaltung eines Gebiets (§ 2 Abs 2 StROG) fortführen wollte.<sup>14</sup> Dementsprechend ist auch der Gesetzesbegriff „*Erweiterung*“ als eine in der **Zukunft** beabsichtigte bauliche Erweiterung zu verstehen, nicht aber im Sinne eines schon bestehenden Baubestands.

### c) Weitere Gründe

Auch **andere wesentliche Gründe** sprechen dafür, dass dem Landesgesetzgeber mit der Einzelstandortverordnung ein in das in der Steiermark bestehende raumordnungsrechtliche Gesamtkonzept eingebettetes Planungsinstrument vorschwebte: Erstens stoßen nachträgliche raumordnungsrechtliche Legalisierungen auf **erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken**,<sup>15</sup> zweitens handelt es sich bei § 31 Abs 8 StROG nach wie vor um eine **Ausnahmebestimmung**, die nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers nicht weit (und schon gar nicht gegen den Wortlaut) ausgelegt werden soll. Es spricht somit alles dafür, dass der Gesetzgeber **bloß die „Erweiterung“ an sich raumordnungs- und baurechtlich zulässiger EKZ ermöglichen** wollte, nicht aber die nachträgliche Legalisierung nicht (mehr) rechtlich zulässiger EKZ oder von Teilen davon.

Sodann entspricht auch die **bisherige Verordnungspraxis** der hier vertretenen Lösung. Soweit ersichtlich diente bislang noch jede Einzelstandortverordnung dem gesetzlichen Zweck, vorab und nicht im Nachhinein die rechtlichen Voraussetzung für die Errichtung bzw Erweiterung von EKZ zu schaffen.

Außerdem ergibt sich aus § 31 Abs 8 StROG, dass eine Einzelstandortverordnung im konkreten Fall auch wegen der **beantragten Größenordnung der Verkaufsflächen** unzulässig wäre: Die Standortgemeinde begeht in concreto Verkaufsflächen von 78.800 m<sup>2</sup>, davon bis zu 7.500 m<sup>2</sup> für Lebensmittel. Das übersteigt die nach der **Einkaufszentrenverordnung** in der Gemeinde Seiersberg-Pirka zulässige Verkaufsfläche um **ein Vielfaches**.<sup>16</sup> Die Gemeinde Seiersberg-Pirka ist nach dieser Verordnung nämlich als teilregionales Versorgungszentrum in der zweitniedrigsten Kategorie eingestuft. Diesbezüglich sind nach der Einkaufszentrenverordnung für EKZ 1 und 2 Verkaufsflächen von maximal 5.000 m<sup>2</sup> und davon für EKZ 1 maximal 1.000 m<sup>2</sup> für Lebensmittel vorgesehen.

<sup>14</sup> S zur Einordnung von Standortfestlegungen für EKZ als überörtliche Raumordnungsmaßnahme mwN Trippl/Schwarzbeck/Freiberger, Stmk BauR<sup>5</sup> § 31 Stmk ROG Anm 12.

<sup>15</sup> S dazu sogleich unten sowie Pkt 3.

<sup>16</sup> § 3 LEP 2009, LGBI 75/2009 idF LGBI 37/2012, iVm § 2 Einkaufszentrenverordnung, LGBI 58/2011.

Die beantragten Flächen übersteigen sogar – was die Verkaufsflächen für Lebensmittel betrifft – das für die **Kernstadt Graz** und damit das für die höchste Kategorie zulässige Ausmaß.<sup>17</sup> Die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung würde somit eine drastische Abweichung vom Landesentwicklungsprogramm und von der Einkaufszentrenverordnung bedeuten und käme einem **Außen-Kraft-Setzen allgemeiner Raumordnungsprogramme** gleich. Nun kommt der Landesregierung zwar unbestritten **Ermessen** zu, mit Einzelstandortverordnung von allgemeinen Raumordnungsprogrammen abzuweichen, dieses Ermessen ist aber freilich **nicht unbegrenzt**. Erstens hat der Landesgesetzgeber die **restriktive Handhabung der Ausnahmebestimmung** des § 31 Abs 8 StROG angeordnet, zweitens hat die Landesregierung die **Aufgaben der überörtlichen Raumplanung** auch dann wahrzunehmen, wenn die Einzelstandortverordnung auf Antrag einer Gemeinde geprüft wird.<sup>18</sup> Bei einem richtigen Verständnis sind daher im Rahmen einer Einzelstandortverordnung **überörtliche Interessen**, die ihre Ausprägung insbesondere in der Einkaufszentrenverordnung finden, jedenfalls *mitzubedenken*. Das ergibt sich auch aus den in § 31 Abs 8 StROG nur demonstrativ aufgezählten Kriterien. Es ist auf den vorliegenden Fall gewendet kaum denkbar, dass der Landesgesetzgeber bei der Einführung des § 31 Abs 8 StROG eine derartige **krasse Abweichung von bestehenden Raumordnungsprogrammen** im Wege einer Einzelstandortverordnung vor Augen hatte. Selbst wenn man einer derartigen Auslegung nicht folgt, ist darauf hinzuweisen, dass sich der Erlass einer Einzelstandortverordnung stets am **verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz** (Art 2 StGG und Art 7 B-VG) messen lassen muss.<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang ist kein sachlicher Grund ersichtlich, der ein derartig drastisches Abweichen von der Einkaufszentrenverordnung rechtfertigt, zumal sich auch die bislang erlassenen Einzelstandortverordnungen stets in einem gewissen Rahmen gehalten haben. Es bedürfte folglich einer besonderen, mir aber nicht ersichtlichen Begründung, warum im Fall der „SCS“ anders vorgegangen werden soll.<sup>20</sup>

#### d) Ergebnis

Die Frage, ob § 31 Abs 8 StROG für die beantragte Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ eine taugliche Rechtsgrundlage darstellt, ist somit zu verneinen. Ein derartiges

<sup>17</sup> Für die Kernstadt Graz als erste Kategoriestufe (und nur für diese!) sieht § 2 Einkaufszentrenverordnung keine Verkaufsflächenbeschränkung für EKZ 1 und 2 vor. Hinsichtlich der Verkaufsflächen für Lebensmittel bei EKZ 1 gilt hingegen eine Beschränkung von 5.000 m<sup>2</sup>.

<sup>18</sup> Dies folgt zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des § 31 Abs 8 StROG, es ist dem Landesgesetzgeber aber auch nicht zuzusinnen, dass er im Falle von Einzelstandortverordnungen die Landesregierung nicht zur Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung verpflichten wollte.

<sup>19</sup> Zu den weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken s Pkt 3.

<sup>20</sup> Zum Arbeitsplatzargument s Pkt 3.b.

Vorhaben betrifft schon denkmöglich nicht die „Errichtung“ eines EKZ. Ebenso geht es der Gemeinde Seiersberg-Pirka nicht darum, eine Rechtsgrundlage für eine echte „Erweiterung“ der „SCS“ zu schaffen, sondern vielmehr darum, den bisherigen Bestand auf eine rechtlich sichere Basis zu stellen. Dies ist aber weder mit dem Wortlaut noch mit dem Zweck des § 31 Abs 8 StROG, der die Einzelstandortverordnung als Instrument der überörtlichen Raumplanung, nicht aber als Instrument der nachträglichen Legalisierung konzipiert, vereinbar. Außerdem würde im konkreten Fall aufgrund der beantragten Verkaufsflächen gegen auch im Rahmen einer Einzelstandortverordnung mitzuberücksichtigende Raumordnungsgrundsätze und den Gleichheitssatz verstößen. **Eine antragsgemäß erlassene Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ wäre daher mE gesetzwidrig.**

### **3. Weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Erlassung einer „Sanierungsverordnung“**

#### **a) Judikatur des VfGH zu anlassbezogenen Verordnungen**

Die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung ist damit auch aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die **Judikatur des VfGH zu nachträglichen Legalisierungen** hervorzuheben: Der Gerichtshof hebt raumordnungsrechtliche Verordnungen, deren **einziger Grund in der Sanierung eines rechtswidrigen Zustands** besteht, in ständiger Rechtsprechung auf. Derartige anlassbezogene Rechtsakte widersprechen nach Ansicht des VfGH dem Gleichheitssatz (Art 2 StGG und Art 7 B-VG).<sup>22</sup> So ist etwa eine Änderung eines Bebauungsplans dann verfassungswidrig, wenn sie ausschließlich zum Zweck hat, einen Bauführer zu begünstigen. Dies ist nämlich nicht Aufgabe des Bebauungsplans, die vielmehr darin liegt, „*Bauvorhaben in die durch öffentliche Rücksichten gebotenen Bahnen zu lenken*“.<sup>23</sup> Abstrakter betrachtet widersprechen raumordnungsrechtliche Verordnungen, die **ohne konkrete gesamthafte Planung bestimmte Bauführer bzw Immobilieneigentümer begünstigen sollen**, dem Gleichheitssatz. Das gilt insbesondere für die Legalisierung von „Schwarzbauten“, da eine derartige Intention keinen wichtigen und im öffentlichen Interesse gelegenen Grund darstellt.

---

<sup>21</sup> S auch schon unter Pkt 2.c.

<sup>22</sup> ZB VfSlg 14.378; 15.104; 17.211; 12.171; 14.084; 17.888; 19.002; 19.101.

<sup>23</sup> VfSlg 17.888 mit Verweis auf 16.004.

Auch in der **Literatur** werden erhebliche rechtsstaatliche Bedenken gegen die nachträgliche Legalisierung durch Gesetze bzw Verordnungen eingewendet.<sup>24</sup> Neben dem Gleichheitssatz werden Unvereinbarkeiten mit **Art 18 B-VG** argumentiert, wenn die Erlassung einer Vorschrift ausschließlich zu dem Zweck erfolgt, ein rechtswidriges Verhalten im Nachhinein für rechtmäßig zu erklären.<sup>25</sup>

### **b) Übertragung auf den gegenständlichen Fall**

Der VfGH hat die oa Judikatur zwar vor allem im Zusammenhang mit Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen entwickelt. Es gibt allerdings keinen Grund, diese Rechtsprechung nicht auch auf **Einzelstandortverordnungen zu übertragen**. Für den vorliegenden Fall ergibt sich daraus Folgendes: Spätestens nach der Aufhebung der rechtswidrigen Interessentenwegeverordnung mit 15.1.2017 mangelt es den Verbindungsbauten an jeder erdenklichen rechtlichen Grundlage, zumal sie **seit jeher aus bau- und raumordnungsrechtlicher Sicht nicht genehmigungsfähig sind**. Der Versuch, die ab diesem Zeitpunkt rechtlich unzulässigen Bauten durch eine Einzelstandortverordnung zu „sanieren“ käme den in der Judikatur des VfGH für rechtswidrig erkannten nachträglichen Legalisierungen gleich, zumal es sich faktisch betrachtet um einen **bloßen Wechsel der Rechtsgrundlage** (vom LStVG 1964 zum StROG) mit im Wesentlichen gleicher Zielsetzung und Rechtswirkung (Legalisierung an sich bau- und raumordnungsrechtlich unzulässiger Verbindungsbauten) handelt. Eine sachliche Rechtfertigung für ein derartiges Vorgehen ist nicht ersichtlich. Auch der argumentierte Wegfall einer Vielzahl von **Arbeitsplätzen** stellt – selbst wenn man diesen überhaupt als raumordnungsrechtlich relevant einstuft – keinen sachlichen Grund dar, schon weil nicht die „SCS“ an sich, sondern „nur“ die Verbindungsbauten betroffen sind. Sodann hat die Landesregierung bislang von ihrem Recht, nach § 31 Abs 8 StROG in Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Raumplanung (ohne Antrag) eine Einzelstandortverordnung zu erlassen, keinen Gebrauch gemacht, was nahe legt, dass zwingende überörtliche Planungsinteressen nicht bestehen.

### **c) Ergebnis**

Wird die Einzelstandortverordnung gem § 31 Abs 8 StROG wie beantragt zu dem Zweck erlassen, spätestens mit Ablauf der Reparaturfrist **an die Stelle** der vom VfGH zu Recht als **gesetzwidrig erkannten Interessentenwegeverordnung** zu treten,<sup>26</sup> insbesondere um die

<sup>24</sup> S insb *Oberndorfer*, Der Rechtsstaat auf der Probe oder der Versuch der Legalisierung von Unrecht, in FS Winkler (1997) 707 (insb 718 ff).

<sup>25</sup> *Oberndorfer*, Rechtsstaat, 729.

<sup>26</sup> S dazu unter Pkt 1.

raumordnungs- und baurechtlich ansonsten unzulässigen Verbindungsgebäuden zu legalisieren, liegt ein **Verstoß gegen den Gleichheitssatz** vor. Im Ergebnis reicht daher der **bloße Wechsel der Rechtsgrundlage** für eine „Sanierungsverordnung“ nicht hin, um den gegenständlichen Verbindungsgebäuden eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Grundlage zu verschaffen.

Die gleichen Überlegungen haben auch für sonstige raumordnungsrechtliche Verordnungen (zB **Einkaufszentrenverordnung** gem §§ 11 und 31 Abs 12 StROG) zu gelten: Auch diese würden sich gleichheitsrechtlichen Bedenken aussetzen, wenn sie ausschließlich zu dem Zweck erfolgen, bestimmte EKZ zu begünstigen.

## 4. Zusammenfassung

- Die Erlassung der beantragten Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ wäre **sowohl aus verwaltungs- wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht unzulässig**.
- **§ 31 Abs 8 StROG ist keine taugliche Rechtsgrundlage**. Der Antrag auf Einzelstandortverordnung betrifft schon denkmöglich nicht die Errichtung eines EKZ. Ebenso geht es dem Antrag der Gemeinde nicht darum, eine Rechtsgrundlage für eine baulich noch nicht existente Erweiterung der „SCS“ zu schaffen, sondern vielmehr darum, den bisherigen Bestand auf eine rechtlich sichere Basis zu stellen. Dies entspricht aber weder Wortlaut noch Zweck des § 31 Abs 8 StROG, der die Einzelstandortverordnung als Instrument der überörtlichen Raumplanung, nicht aber als Instrument der nachträglichen Legalisierung konzipiert. Außerdem würde im konkreten Fall aufgrund der beantragten Verkaufsflächen gegen die auch im Rahmen einer Einzelstandortverordnung mitzuberücksichtigenden Raumordnungsgrundsätze verstößen. **Eine antragsgemäß erlassene Einzelstandortverordnung betreffend die „SCS“ wäre daher mE gesetzwidrig**.
- Die antragsgemäßige Erlassung einer Einzelstandortverordnung gem § 31 Abs 8 StROG setzt sich zudem **erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken** aus. Aus gleichheitsrechtlicher Sicht ist eine sachliche Rechtfertigung für eine Sanierung des mit Ablauf des 15.1.2017 rechtswidrigen Zustands betreffend die Verbindungsgebäude nicht ersichtlich. Die Erlassung Einzelstandortverordnung im beantragten Ausmaß wäre daher mE auch **verfassungswidrig**.

Salzburg, am 9.8.2016



Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M.

## **Einkaufszentrenentwicklung**

### **Gemeinde Seiersberg**

Zusammenfassende Stellungnahme  
für den Zeitraum bis 2004

Graz, 09.12.2016

Die zusammenfassende Stellungnahme soll die Aktivitäten des Stadtplanungsamtes zur Einkaufszentrenentwicklung in der damaligen Gemeinde Seiersberg für den Zeitraum bis etwa Ende 2004 wiedergeben. Um diese möglichst kompakt zu halten, erfolgt eine Beschränkung auf die Fakten, die in der Aufsichtsbeschwerde vom Februar 2003 an die Steiermärkische Landesregierung enthalten sind.

Die Landeshauptstadt Graz hatte bei allen Raumordnungsverfahren der Gemeinde Seiersberg durch Einwendungen an den Gemeinderat, Noten an die Aufsichtsbehörde, etc. (siehe Auflistung der Aktivitäten) ihre Interessen entsprechend den in § 19 des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes (Stmk.ROG.) enthaltenen Grundsätzen, dass „*raumbedeutsame Maßnahmen der Gemeinde .....unter Zugrundelegung der Raumordnungsgrundsätze aufeinander abzustimmen*“ sind und „*bei der Raumordnung der angrenzenden Gemeinden auf die Wahrung der Belange der örtlichen Raumordnung der Gemeinde hinzuwirken*“ ist, mit Nachdruck geltend gemacht, ohne dass diese von der Gemeinde Seiersberg berücksichtigt oder von der Aufsichtsbehörde im Genehmigungsverfahren gewürdigt worden wären.

Es wurden demnach alle zu Gebote stehenden Mittel eingesetzt, um die wirtschaftlichen und raumplanerischen Interessen der Landeshauptstadt Graz in die Raumordnungsverfahren der Gemeinde Seiersberg direkt einzubringen und auch bei der Aufsichtsbehörde mit Nachdruck zu vertreten.

Im Folgenden werden die Stadtsenatsbeschlüsse, Einwendungen, Noten und Beschwerden an die zuständige Aufsichtsbehörde, die bis 2003 von der Stadt Graz verfasst wurden, aufgelistet und die raumordnungsfachlichen Überlegungen dargelegt:

- 26.4.1991 Beschluss des Stadtsenates: Einwendung gegen den Teilbebauungsplan-Entwurf für ein Einkaufszentrum I und II mit einer Gesamtverkaufsfläche von ca. 36.600 m<sup>2</sup>.
- 2.10.1992 Beschluss des Stadtsenates: Einwendung gegen die Ausweisung von Einkaufszentren (Gesamtfläche ca. 15,8 ha) und Baulandreserven von Kern-, Büro- und Geschäftsgebieten (Gesamtfläche ca. 28,5 ha) Im Rahmen der Auflage des 2.0 Flächenwidmungsplanes.

- 9.7.1993 Beschluss des Stadtsenates: Nachdem diesen Einwendungen nicht Rechnung getragen wurde, erfolgte ein Vorhalt der Stadt Graz an die Aufsichtsbehörde, der allerdings ohne Wirkung blieb.  
Auch ein Schreiben von Bürgermeister Stingl, Vizebürgermeisterin Dkfm. Feldgrill-Zankel und Stadtrat DI Strobl vom 6.8.1993 an den Landeshauptmann der Steiermark mit dem Ersuchen um eine konzertierte Vorgangsweise und Berücksichtigung der Anliegen der Stadt Graz sowie ein weiteres Ersuchen vom 31.1.1994, der Gemeinde Seiersberg die aufsichtsbehördliche Bewilligung zu versagen, blieben ohne Erfolg.
- Einer Einwendung vom 23.9.1994 gegen die Auflage des Teilbebauungsplanes für ein Einkaufszentrum III (Werschweg) mit einer möglichen Gesamtbetriebsfläche von ca. 26.400 m<sup>2</sup> wurde nicht stattgegeben.
- 13.1.1995 Beschluss des Stadtsenates: Eine weitere Einwendung gegen mehrere Einkaufszentren auf den Astgründen wurde ebenfalls vom Gemeinderat Seiersberg negativ behandelt.
- Am 18.2.2000 wurde gegen den Bebauungsplan „EZ III – Werschweg West“ eingewendet, die Gesamtfläche des Einkaufszentrums auf 5.000 m<sup>2</sup> zu beschränken. Auch diese Einwendung wurde vom Gemeinderat in Seiersberg negativ entschieden.
- 28.9.2001 Beschluss des Stadtsenates: Zur Auflage des 3.0 Flächenwidmungsplanes wurde eine umfassende Einwendung eingebracht, die erstmals - nach einer Aussprache mit Vertretern der Aufsichtsbehörde, der Gemeinde Seiersberg und der Stadt Graz am 6.11.2001 – einen geringfügigen Erfolg (Entfall von kleinräumigen Kern-, Büro- und Geschäftsgebieten) hatte.
- Am 2.9.2002 wurde eine Einwendungen gegen die Einkaufszentren III – Bebauungspläne mit einem Gesamtbetriebsflächenpotential von ca. 195.000 m<sup>2</sup> vorgebracht und fanden ebenfalls keine Beachtung.
- Am 10.1.2003 wurde ein Antrag an die Fachabteilung 13A eingebracht, den zur Genehmigung eingereichten Bebauungsplänen auf Grund der vorgebrachten raumordnungsfachlichen und –rechtlichen Fakten die aufsichtsbehördliche Genehmigung zu versagen.
- Einwendung gegen den Bebauungsplan-Entwurf „Gewerbepark Mitte/8“.
- 25.02.2003 Beschluss des Stadtsenates: **Aufsichtsbeschwerde an die Steiermärkische Landesregierung.**

Diesen Einwendungen und den an die Aufsichtsbehörde gerichteten Noten lagen unter Beachtung des jeweiligen Rechtsstandes folgende raumordnungsfachliche Fakten zu Grunde:

- Im *Landesentwicklungsprogramm 1977* (Verordnung vom 11.7.1977) **hatte lediglich die Landeshauptstadt Graz die Funktion einer Kernstadt.**  
**Der Gemeinde Seiersberg wurde keine explizite Funktion zugewiesen!**
- Im *Regionalen Entwicklungsprogramm der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung* (LGBI. Nr. 26/1996) hatte die Gemeinde Seiersberg die Funktion eines Nahversorgungszentrums, Entwicklungsstandort Wohnen, Standortgemeinde für Einkaufszentren II und als industriell-gewerblicher Entwicklungsstandort.  
Für Nahversorgungszentren wurde die Verkaufsfläche für Einkaufszentren II mit

maximal 2.000 m<sup>2</sup> und die Gesamtbetriebsfläche mit 3.300 m<sup>2</sup> sowie die Gesamtbetriebsfläche für Einkaufszentren III mit maximal 5.000 m<sup>2</sup> gemäß dem Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur (EZ-Verordnung) limitiert.

**In der Gemeinde Seiersberg waren demnach lediglich die Errichtung von Einkaufszentren II mit maximal 2.000 m<sup>2</sup> bzw. 3.300 m<sup>2</sup> und Einkaufszentren III mit maximal 5.000 m<sup>2</sup> zulässig.**

**Einkaufszentren I waren jedenfalls ausgeschlossen!**

- Von der Gemeinde Seiersberg wurden die Entscheidungen immer damit begründet, dass sich die Gemeinde im „**zentralörtlichen Standortraum**“ der Landeshauptstadt Graz befände und dass daher ihr das gleiche Flächenregime, wie der Landeshauptstadt Graz zustünde.

Gemäß § 4 Abs.9 der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 6.6.1988 – Entwicklungsprogramm zur Versorgungs-Infrastruktur galt:

*„Als **zentralörtlicher Standortraum** ist das im Flächenwidmungsplan ausgewiesene Bauland, bestehend aus dem Bauland des zentralörtlichen Kerngebietes und dem daran in räumlich-funktionellem Nahverhältnis anschließenden Bauland zu verstehen. Setzt sich dieses anschließende Bauland laut Flächenwidmungsplan geschlossen in ein benachbartes Gemeindegebiet fort und **besteht auch zwischen dem Bauland und dem zentralörtlichen Kerngebiet ein räumlich-funktionelles Naheverhältnis**, so gilt auch dieses Bauland einer benachbarten Gemeinde als zentralörtlicher Standortraum. Für den Standort eines Einkaufszentrums in diesem Bauland außerhalb des zentralörtlichen Kerngebietes kann ein solches räumlich-funktionelles Nahverhältnis insbesondere angenommen werden, wenn das Einkaufszentrum die zentralörtliche Kerngebietsfunktion **ergänzt** bzw. **die Funktionsfähigkeit des betreffenden zentralörtlichen Kerngebietes nicht erheblich vermindert wird** und eine **leichte gegenseitige Erreichbarkeit über öffentliche Verkehrsmittel gesichert ist.**“*

Es mussten demnach die zwei Voraussetzungen für den Standort eines Einkaufszentrums **kumulativ** erfüllt sein:

**Das Einkaufszentrum musste die zentralörtliche Funktion ergänzen, bzw. durfte die Funktionsfähigkeit des zentralen Kerngebietes nicht erheblich vermindern und es musste eine leichte gegenseitige Erreichbarkeit über öffentliche Verkehrsmittel gesichert sein.**

**Diese Kriterien trafen für die Gemeinde Seiersberg keinesfalls zu!**

- Die Landeshauptstadt Graz hielt bei allen Einwendungen fest, dass zwischen dem zentralörtlichen Kerngebiet der Stadt Graz (gemäß Zentrengliederung im 2.0 und 3.0 Stadtentwicklungskonzept sowie den Baugebietsausweisungen im 2.0 und 3.0 Flächenwidmungsplan) und dem Baugebiet der Gemeinde Seiersberg **kein räum-**

**lich-funktionelles Nahverhältnis existiert und dass das Kriterium einer leichten gegenseitigen Erreichbarkeit über öffentliche Nahverkehrsmittel zum damaligen Zeitpunkt nicht gegeben war.** Auch gegenwärtig ist die Erreichbarkeit des Einkaufszentrums Seiersberg nicht leicht erreichbar: Die Buslinie 78 mit einem Intervall von 15 Minuten ist die einzige Verbindung zum Nahverkehrsknoten Puntigam und der benachbarte Bezirk Straßgang ist jedenfalls nicht angebunden. Das Kriterium einer „**leichten gegenseitigen Erreichbarkeit über öffentliche Nahverkehrsmittel**“ ist auch heute nicht erfüllt.

**Weiters stand die Stadt Graz auf dem Standpunkt, dass die Gemeinde Seiersberg keinesfalls einseitig, also ohne Abstimmung mit den Interessen der Landeshauptstadt Graz, und ohne räumliche Definition für sich den Anspruch erheben könne, im „zentralörtlichen Standortraum“ der Kernstadt Graz zu liegen.**

Dafür gab es weder Ansätze in den Raumordnungsplänen der Landeshauptstadt Graz oder übergeordnete Festlegungen in den Raumordnungsplänen des Landes Steiermark – im Regionalen Entwicklungsprogramm der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung wurde kein „zentralörtlicher Standortraum“ um die Stadt Graz festgelegt oder räumlich abgegrenzt. **Es existierte demnach weder eine Abstimmung mit den Interessen der Landeshauptstadt Graz, noch erfolgte eine räumliche Abgrenzung im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Seiersberg!** Wenn die Gemeinde Seiersberg schon einseitig die Zugehörigkeit zum „zentralörtlichen Standortraum“ der Landeshauptstadt Graz behauptet, dann kann daraus keinesfalls geschlossen werden, dass damit automatisch das gesamte Gemeindegebiet erfasst ist. Jedenfalls wäre im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Seiersberg eine räumliche Abgrenzung in Abstimmung mit der Stadt Graz vorzunehmen gewesen!

**Die einseitige Inanspruchnahme eines „Zentralörtlichen Standortraumes“ durch die Gemeinde Seiersberg ist daher unter Missachtung der Raumordnungsinteressen der Landeshauptstadt Graz erfolgt und entbehrt durch das Fehlen einer genaueren räumlichen Definition jeder fachlichen und rechtlichen Grundlage.**

Der Stadt Graz entstand durch die ungezügelte Ansiedlung von Einkaufszentren in Seiersberg, vor allem durch das Abwerben von in Graz ansässigen Firmen, Handelsbetrieben und den damit zusammenhängenden Aktivitäten schwerer wirtschaftlicher Schaden und somit eine Beeinträchtigung der geordneten wirtschaftlichen Entwicklung.

Gemäß § 29 Abs 9 lit a, b und d Stmk.ROG (Rechtsbasis Februar 2003) **hätte die Landesregierung die Genehmigungen des Flächenwidmungsplanes und sinngemäß auch der Bebauungsplänen von Seiersberg versagen müssen**, weil diese den im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz festgeschriebenen Raumordnungsgrundsätzen und den Zielsetzungen des Regionalen Entwick-

lungsprogrammes der Planungsregion Graz – Graz-Umgebung (vom 18.12.1995) widersprachen und deutlich absehbar war, dass die geordnete wirtschaftliche Entwicklung der Landeshauptstadt Graz und der übrigen Gemeinden wesentlich beeinträchtigt werden würde.

- Auf Grund der sich abgezeichneten ungehemmten Weiterentwicklung der Einkaufszentren in Seiersberg und dem gewonnenen Eindruck, dass von Seiten der Aufsichtsbehörde keine rechtlichen Schritte zur Verhinderung unternommen würden, wurde ein Rechtsgutachten an o.Univ. Prof. DDr. Heinz Mayer, Universität Wien in Auftrag gegeben, das die Zulässigkeit der Errichtung von Einkaufszentren in der Gemeinde Seiersberg zum Inhalt hatte. Dieses Rechtsgutachten lag der Aufsichtsbeschwerde bei.

Nicht zuletzt wegen der medialen Berichterstattung<sup>1</sup> erteilte der für das Stadtplanungsamt zuständige Stadtseatsreferent DI Josel den Auftrag eine **Aufsichtsbeschwerde** an die Steiermärkische Landesregierung auszuarbeiten.

In der Aufsichtsbeschwerde vom 25.02.2003 wurde die Rechts- und Faktenlage detailliert behandelt und nachdrücklich darauf hingewiesen, dass auf Grund der eindeutigen Versagungstatbestände die Aufsichtsbehörde der im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz normierten Verantwortung nicht gerecht wurde.

So hätte die Aufsichtsbehörde bei den diversen Genehmigungsverfahren erkennen müssen, dass die Absichten der Gemeinde Seiersberg weder mit den Raumordnungsgrundsätzen des Stmk.ROG. übereinstimmten, noch eine Deckung im Regionalen Entwicklungsprogramm der Planungsregion Graz – Graz-Umgebung finden.

**Als Aufsichtsbehörde der örtlichen Raumordnung kam die Steiermärkische Landesregierung der im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz normierten Verpflichtung zur umfassenden Prüfung der Raumordnungspläne der Gemeinde Seiersberg – auch unter Beachtung der Interessen der Landeshauptstadt Graz – nicht ausreichend nach und hatte dadurch erst die ungezügelte Entwicklung der Handelsbetriebe in Seiersberg ermöglicht. Somit wurde die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Graz und auch die der übrigen Gemeinden in der Region schwerer beeinträchtigt.**

---

<sup>1</sup> Bürgermeister Breithuber in der Kleinen Zeitung vom 15.2.2003:

*„Der Bebauungsplan Mitte/8 geht Graz gar nichts an, das ist eine Sache zwischen uns und dem Land. Zweitens wollen wir dort, bei der ehemaligen Gärtnerei, kein Einkaufszentrum mehr bauen, sondern eben nur noch Hotels und Fachmärkte. Und überhaupt brauchen sich die Grazer Politiker nicht darüber aufzuregen, dass wir ihnen quasi die Wirtschaft abziehen. Graz hat sich selbst kaputt regiert.“*

DI Opl (Amt der Stmk. Landesregierung) in der Kronen Zeitung vom 20.2.2003:

Weiters vertrat die Aufsichtsbehörde offenbar die Meinung, dass „*das Gesetz Schuld sei, das der Nachbargemeinde ähnliche Rechte wie der Stadt Graz einräumt würden.*“

Der Stadtsenat der Landeshauptstadt Graz ersuchte die Steiermärkische Landesregierung den in dieser Aufsichtsbeschwerde dargestellten Sachverhalt fachlich und rechtlich zu prüfen und vordringlich alle zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um die Genehmigung weiterer Raumordnungspläne, die die Errichtung von Einkaufszentren zum Inhalt haben, in der Gemeinde Seiersberg zu verhindern.

Nachdem die Steiermärkische Landesregierung die Aufsichtsbeschwerde weder sachlich-fachliche noch rechtlich erledigte, erging nach Jahresfrist das höfliche Ersuchen an den Landesamtsdirektor Dr. Wielinger, „*sich dafür einzusetzen, dass diese offene und für die Landeshauptstadt Graz essentielle Angelegenheit im Sinne des Beschwerdeantrages behandelt und ehest möglich zu einem Abschluss gebracht wird*“.

Ohne Kontaktnahme der Vertreter der Stadt Graz erfolgte eine kurze und inhaltlich völlig unbefriedigende schriftliche Erledigung:

Es wurde nicht auf die detaillierten Vorhalte eingegangen, sondern lediglich summierend konstatiert, dass alle Verfahren den rechtlichen Bestimmungen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes entsprechen würden. Auch eine von der Stadt Graz begehrte Besprechung mit den zuständigen und für die Erledigung der Aufsichtsbeschwerde verantwortlichen Beamten der Steiermärkischen Landesregierung unter Leitung von Dr. Fischer brachte kein inhaltliches Ergebnis. Es war auch nicht möglich, die kritisierten Entscheidungen fachlich-rechtlich zu diskutieren.

Resümierend kann nur ein Schluss gezogen werden: **Sämtliche Aktivitäten der Stadt Graz zur Verhinderung von Einkaufszentren in der Nachbargemeinde Seiersberg hatten, trotz der schlagenden Argumente und der eindeutigen raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen, weder bei der Gemeinde Seiersberg noch bei der Steiermärkischen Landesregierung einen Erfolg!**

### **Versuch einer Erklärung:**

Die Entwicklung der Einkaufszentren in Seiersberg wurde von der Gemeinde ganz bewusst in Konkurrenz zur Landeshauptstadt Graz, zur Absiedlung von Handelsbetrieben und somit zur Schädigung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Graz betrieben. Die Rechtsbasis dafür bildeten adaptierte Raumordnungsbestimmungen, die genehmigungspflichtigen Flächenwidmungspläne mit großflächig ausgewiesenen „Kern-, Büro- und Geschäftsgebiete“ bzw. „Kerngebiete“ und „Einkaufszentrengebiete“ sowie die darauf aufbauenden Bebauungspläne.

Es drängt sich daher die Frage auf, wie konnte es einer relativ kleinen Nachbargemeinde mit damals 5.000 bis 6.000 Einwohnern und unter den durchaus restriktiven raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen gelingen, dass sämtliche Raumordnungspläne von der Steiermärkischen Landesregierung genehmigt wurden?

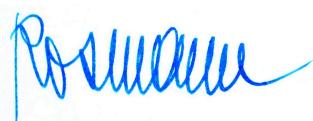
Dafür war scheinbar eine ganz bestimmte Konstellation zwischen den verantwortlichen Politikern der Gemeinde Seiersberg, ihren rechtlichen Beratern und der Steiermärkischen Landesregierung maßgebend:

Es war sicher kein steiermarkweites Anliegen, den Begriff eines „**zentralörtlichen Standortraumes**“ in das Raumordnungsrecht zu implementieren. Die Schaffung dieses **uneindeutigen** Begriffes ermöglichte erst der Gemeinde Seiersberg die uneingeschränkte Entwicklung der Einkaufszentren und dies auch nur, weil die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde die Interessen der kleinen Gemeinde Seiersberg offenbar höher bewertete, als die der Landeshauptstadt Graz.

Die Diktion einiger Einwendungserledigungen durch die Gemeinde Seiersberg ließ jedenfalls den Schluss zu, dass sich der Bürgermeister darüber sehr sicher war, alle Verfahren von der Steiermärkischen Landesregierung genehmigt zu erhalten.

**Wenn in dem nunmehr veröffentlichten Entwurf** der „*Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom....., mit der die Gemeinde Seiersberg-Pirka eine Fläche als Standort für ein Einkaufszentrum 1 festgelegt wird*“ **der Anschein erweckt werden soll, dass die bisherigen Raumordnungsverfahren völlig rechtskonform durchgeführt wurden, dann würde eine kritische Prüfung sämtlicher Einwendungen und der Aufsichtsbeschwerde der Stadt Graz diese Haltung sicherlich relativieren und zu einer anderen Aussage führen.**

**Da die Steiermärkische Landesregierung 2004 auf die einzelnen Vorhalte der Aufsichtsbeschwerde der Stadt Graz nicht ausreichend einging, böte sich jetzt eine gute Gelegenheit dies substanzuell nachzuholen.**



(Heinz Rosmann)