

Gemeinderat Ing. Roland Lohr
Dringlicher Antrag

An den
Gemeinderat der
Landeshauptstadt Graz

Graz, am 25.02.2015

Betreff: geplante Novelle zum Raumordnungsgesetz betreffend Einkaufszentren –
Petition an das Land Steiermark
Dringlicher Antrag

Sehr geehrter Herr Bürgermeister!

Nicht erst seit der deutlichen Kritik des Filmes „Global Shopping Village“ und seit den folgenden ORF-Beiträgen sorgen steirische Einkaufszentren in mehr oder weniger großer Entfernung zu urbanen Ballungsräumen für Diskussionen. Wir erinnern uns natürlich an die Entstehungsgeschichte des Einkaufszentrums „Arena“ Fohnsdorf, bei dessen Genese einige Bestimmungen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes – so zumindest die Rechtsansicht mehrerer verschiedener Raumplaner – zu großzügig interpretiert worden sind. Aufgrund verschiedener gesetzlicher Unschärfen konnten auch an anderen Standorten die in der Steiermärkischen Einkaufszentrenverordnung festgelegten höchstzulässigen Verkaufsflächen deutlich überschritten werden.

Unabhängig von der rechtlichen Würdigung aktueller Um- und Zubaupläne mehrerer steirischer Einkaufszentren – im Konkreten ist auch die Shoppingcity Seiersberg im Grazer Süden betroffen - müssen folgende Tatsachen wirtschaftlicher Natur bedacht werden. Graz hat mit mehr als 100 Quadratmetern pro 100 Einwohner die höchste Shoppingcenter-Dichte Österreichs, und Österreich liegt nach Aussagen des internationalen Standortberaters RegioPlan Consulting von 22 betrachteten Ländern auf Rang drei bei der Shoppingcenter-Dichte. Gerade jene Zentren an der Peripherie urbaner Großräume, also quasi auf der grünen Wiese errichtet, schädigen den Einzelhandel in Städten und Gemeinden massiv und gefährden somit auch die urbane Versorgungslage.

Bereits im Jahr 2007 bemerkte der Bundesrechnungshof, dass die Tendenz zur Ansiedlung von Handelsbetrieben vorwiegend in Stadtrandlagen die Nahversorgung verschlechtert, was eine wachsende Verschlechterung der Versorgungsinfrastruktur in den Orts- und Stadtzentren nach sich zieht. Der Bundesrechnungshof erwähnt zudem, dass trotz zahlreicher Bestimmungen des Gesetzgebers, der bemüht war, dieser Dynamik

entgegenzusteuern, komplizierte und nicht eindeutige gesetzliche Bestimmungen Interpretationsspielräume offen ließen, die – wie am Beispiel der Shoppingcity Seiersberg und der Arena Fohnsdorf ersichtlich – zu eben diesen raumplanerischen Fehlentwicklungen führten. Erst im Jahr 2003 wurden einfachere und transparentere Regelungen eingeführt, sowie auch die raumplanerischen Grundlagen für die Stärkung von Orts- und Stadtteilzentren geschaffen wurden. Das stetige Wachstum an Verkaufsflächen in immer größeren Verkaufseinheiten bewirkte in der Steiermark eine Verschiebung von Umsätzen vom traditionellen Einzelhandelsgeschäft zu den Einkaufszentren. Das alte rechtliche System der Höchstgrenzen pro Handelsbetrieb räumte in der Steiermark bislang im Vergleich zu anderen Ländern nur die Möglichkeit einer groben Steuerung der Ansiedlung von Einkaufszentren ein. Zudem wurden die tatsächlichen Auswirkungen der Errichtung von Einkaufszentren nur in Ausnahmefällen intensiver geprüft. In konkreten Fällen führte dies dazu, dass eingeleitete Nichtigkeitsverfahren eingestellt wurden, weil durch die schleppende Bearbeitung Fristen versäumt wurden bzw. die Aufsichtsbehörde überhaupt zu spät von diesen Vorhaben Kenntnis erlangte. Die Aufsichtsbehörde sah sich also von den Gemeinden genehmigten sowie bereits vollendeten Bauwerken gegenüber, und wurde sozusagen mit der normativen Kraft des Faktischen konfrontiert.

Einen interessanten Fall aus Sicht der Stadt Graz stellt hierbei die Shoppingcity Seiersberg dar. Im Jahr 2003 führte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung nach einer Beschwerde der Landeshauptstadt Graz eine aufsichtsbehördliche Überprüfung der Shoppingcity Seiersberg und der damals rund 55.200 m² großen Verkaufsfläche durch. Die fachliche Stellungnahme der Abteilung für überörtliche Raumplanung des Landes Steiermark war eindeutig. Die Shoppingcity wurde aufgrund ihrer Größe an diesem Standort für unzulässig erklärt. Dennoch leitete die Rechtsabteilung des Landes Steiermark kein Nichtigkeitsverfahren ein. Die Errichtung der Shoppingcity Seiersberg erfolgte in den Jahren 2002 und 2003 in vier Bauabschnitten mit jeweils zwei Verkaufsebenen. Im Flächenwidmungsplan waren die Flächen dieser vier Bauabschnitte bei damaliger Rechtslage – von Westen nach Osten abfolgend – als Baugebiete für EZ II, EZ I, EZ II und EZ II ausgewiesen und zudem durch öffentliche Verkehrsflächen voneinander getrennt. Bauwerber der vier Einkaufszentren waren vier verschiedene Gesellschaften, die allerdings Töchter einer einzigen Immobiliengesellschaft waren. Die Baubewilligungen stützten sich auf Teilbebauungspläne aus dem Jahr 1991 bzw. aus dem Jahr 2000. Gegenständliche Bebauungspläne wurden auf Basis der Einkaufszentrenverordnung von 1988 sowie des regionalen Entwicklungsprogramms für Graz und Graz-Umgebung erstellt. Die Gemeinde Seiersberg wurde als sogenanntes Nahversorgungszentrum eingestuft, weshalb die Widmung in der damals zulässigen Bezeichnung EZ II mit 2000 m² zulässig war. Davon ausgenommen waren aber jene Bereiche, die im zentralörtlichen Standortraum der Kernstadt Graz lagen. Da sich also nun drei dieser vier Bauplätze in diesem Bereich befanden, durften Handelsbetriebe mit je 15.000 m² Verkaufsfläche errichtet werden. Einkaufszentren I bei damaliger Widmungsbezeichnung, also solche mit Lebensmittelangebot, waren in der Gemeinde Seiersberg laut regionalem Entwicklungsprogramm gar nicht zulässig. Allerdings bestand auf einem Bauplatz, wie bereits erwähnt, bereits vor Inkrafttreten der EinkaufszentrenVO von 1988 eine Widmung mit EZ I. Gegenständlicher Altbestand mit einer Verkaufsfläche von 6.630 m² wurde im Jahre 1991 auch im Teilbebauungsplan ersichtlich gemacht. Die zwischen den vier Bauplätzen angeordneten Verkehrsflächen erklärte die Gemeinde Seiersberg im Juni 2002 per VO zu

öffentlichen Interessentenwegen und bewilligte zudem im Jahr 2002 die Errichtung sogenannter Verkehrsbauten für verschiedene Einsatzorganisationen. Damit waren durchgehende Verbindungsbereiche zwischen den einzelnen Bauabschnitten geschaffen worden, weshalb auch der Eindruck vermittelt wurde, dass anstelle der vier einzelnen Einkaufszentren ein einheitliches Einkaufszentrum entstanden sei – zum damaligen Zeitpunkt das größte Einkaufszentrum der Steiermark und das drittgrößte Österreichs. Hieraus resultierte die bereits erwähnte Aufsichtsbeschwerde der Stadt Graz aufgrund einer vermuteten Umgehung der zulässigen Verkaufsfläche. Die damit befasste Rechtsabteilung des Landes prüfte in einem ersten Schritt das Einkaufszentrum I, und hierbei zeigte sich, dass eine durch den Teilungsplan von 1991 genehmigte Verkaufsfläche von 6.630 m² durch zwei Umbaumaßnahmen unzulässigerweise auf rund 9.725 m² vergrößert worden war.

Die Fachabteilung kam zum Schluss, dass diese nachträgliche Erweiterung gegen das Verbot der baulichen Weiterentwicklung des EZ I-Altbestandes verstieß. In diesem Zusammenhang stellte die Fachabteilung auch fest, dass die Shoppingcity Seiersberg aus fachlicher Sicht ein zusammenhängendes großflächiges Einkaufszentrum I darstelle, das in dieser Größenordnung und auf diesem Standort nicht erlaubt gewesen wäre. Das zugrundeliegende Gesamtkonzept wäre bereits zum Zeitpunkt der Einreichung erkennbar gewesen. Im April 2004 setzte aber die Rechtsabteilung des Amtes der Landesregierung die Landeshauptstadt Graz von folgendem Prüfergebnis in Kenntnis:

Bei der Beurteilung der Frage, ob die vier Einkaufszentren eine Einheit bildeten, wurde im Wesentlichen davon ausgegangen, dass die maßgebenden Bestimmungen des Steiermärkischen Raumordnungsgesetzes von 1974 gem. den Fassungen von 1989 und 1995 nur auf solche Handelsbetriebe abzielen, die jeweils unter 600 m² Verkaufsfläche liegen. Von diesen Bestimmungen würde allerdings nicht der Fall erfasst werden, dass mehrere Einkaufszentren nach einem wirtschaftlichen Gesamtkonzept eine Einheit darstellen. Darunter fielen all jene Handelsbetriebe, die somit eine Verkaufsfläche von mehr als 600 m² hatten.

Zusammenfassend wurde also festgehalten, dass keine raumordnungsrelevanten Gründe gefunden worden wären, welche die Einleitung eines Nichtigkeitsverfahrens gerechtfertigt hätten. Die Rechtsabteilung des Amtes der Landesregierung leitete also keine weiteren aufsichtsbehördlichen Schritte ein. Die getroffene Annahme, dass die Regelungen des Stmk. Raumordnungsgesetzes 1974 nur auf Handelsbetriebe unter 600 m² anzuwenden sei, erscheint nicht nachvollziehbar, muss doch diese Bestimmung gerade auch größere Handelsbetriebe erfassen, zumal die zuständige Fachabteilung des Landes Steiermark im März 2003 – wie bereits erwähnt – die Shoppingcity Seiersberg raumordnungsfachlich als ein zusammenhängendes großflächiges Einkaufszentrum I einstufte, das aufgrund seiner Größe in der Gemeinde Seiersberg ex ante unzulässig gewesen wäre. In Hinblick auf konkrete Ausbaupläne der Shoppingcity muss hier natürlich gerade aus Sicht der Stadt Graz und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen interveniert werden. Die nicht beachtete Zusammenrechnungsregel aber auch die Bestimmungen über den zentralörtlichen Standortraum erlaubten es zudem, EZ II mit 15.000 m² statt mit nur 2.000 m² Verkaufsfläche zu errichten. Damit wurde der Prozess der Suburbanisierung rund um die Landeshauptstadt Graz weiter vorangetrieben, während die aufsichtsbehördlichen Mechanismen zur Überprüfung von Verordnungen der örtlichen Raumplanung geradezu versagten. Eine

Marktuntersuchung in der Steiermark förderte im Jahr 2004 zutage, dass sich 72% der gesamten Verkaufsflächen von 36 untersuchten Handelsstandorten außerhalb der Orts- und Stadtzentren in der Peripherie bzw. in sogenannten Streulagen befanden.

Nun wurde am 18.6.2014 von der Abteilung 13 des Landes Steiermark im Unterausschuss „Raumordnungsgesetz“ ein Entwurf über eine Raumordnungsnovelle präsentiert, der einige Änderungen insbesondere im Zusammenhang mit den Gemeindezusammenlegungen enthielt, der allerdings auch folgende Bestimmungen über Einkaufszentren beinhaltet:

In Gebieten für Einkaufszentren gem. Abs 6 sind auch zulässig ... 2. Zu- und Umbauten sowie Nutzungsänderungen bei rechtmäßig bestehenden Einkaufszentren, die die maximal zulässige Verkaufsfläche nach der Verordnung gem. Abs 12 überschreiten, wenn es zu keiner Verkaufsflächenvergrößerung kommt,...

Dieser Entwurf war Gegenstand einer schriftlichen Anfrage an Herrn LR Dr. Gerhard Kurzmann durch den Grünen Landtagsklub. Im Rahmen dieser Beantwortung teilte der Herr Landesrat mit, dass es mit der Abteilung 13 und Vertretern der Aktionsgemeinschaft „Österreichische Wirtschaft“ sowie Vertretern der Gemeinde Seiersberg hinsichtlich diverser Fragen zum Raumordnungsgesetz sowie hinsichtlich der sogenannten EinkaufszentrenVO ein Treffen gab. Im Rahmen dieses Gespräches wuchs die Erkenntnis, dass eine rechtliche Klarstellung notwendig sei, um zivil- und strafgerichtliche Verfahren zu vermeiden. Die Ausgangslage für die avisierte Novelle zum RaumordnungsgG und zur EinkaufszentrenVO gestaltet sich nun also wie folgt. In der Steiermark weisen mehrere Einkaufszentren einen baurechtlichen Konsens auf, der den Rahmen der geltenden EinkaufszentrenVO zum Teil wesentlich überschreitet. Unbestritten ist, dass bei solchen EKZ jegliche Verkaufsflächenvergrößerung unzulässig ist. Hinsichtlich jener Maßnahmen, die zu keiner Vergrößerung der Verkaufsflächen führen, stellt sich aber die Frage der Zulässigkeit. In diesen Bereich fallen Zu- und Umbauten sowie Nutzungsänderungen – zB Erschließungsbereiche, Lagerflächen, Sozialräume und Sanitäranlagen. Bei Nutzungsänderungen geht es im Speziellen auch um die Thematik, ob Verkaufsflächen verschoben werden dürfen, natürlich ohne dass es zu einer Vergrößerung der Verkaufsfläche kommt. Die FA 13 für Umwelt und Raumordnung teilte im Rahmen vorgenannter Anfrage mit, dass sie Zubauten, die keine Verkaufsflächen betreffen, bereits aufgrund der schon bestehenden Gesetzeslage stets als rechtskonform angesehen hätte. Im gegenständlichen Entwurf handle es sich also nur um eine rechtliche Klarstellung der bisherigen Praxis.

Dem ist aus Sicht der Stadt Graz allerdings entschieden zu widersprechen, ist doch jede Ausweitung und jegliche bauliche Weiterentwicklung eines eventuell gesetzwidrig errichteten Gebäudes als juristisch fragwürdig zu betrachten. Wenn also jene Mängel, die in der Vergangenheit im behördlichen Genehmigungsverfahren auftraten, durch die gelebte Praxis der Aufsichtsbehörde geheilt wurden, so kann die Stadt Graz auch heute nur wenig dagegen unternehmen. Es muss allerdings festgehalten werden, dass jede Ausweitung jener EKZ in peripherer Lage, welcher Art auch immer sie sein mag, zu Lasten des Wirtschaftsstandortes Graz und zu Lasten der innerstädtischen Handelsbetriebe geht. Hiezu bedarf es zum gegenwärtigen Zeitpunkt, angesichts der zur Debatte stehenden Novelle zum Raumordnungsgesetz, und angesichts dahinter stehender konkreter Ausbaupläne diverser EKZ sehrwohl einer klaren und eindeutigen Stellungnahme der Stadt Graz.

Abschließend sei festgehalten, dass ich mir durchaus der Ressortzuständigkeit des Freiheitlichen Landesrates Dr. Gerhard Kurzmann bewusst bin. Den üblichen parteipolitisch motivierten Zurufen zuvorkommend, darf ich aber anführen, dass die Pflichten und Aufgaben eines Landesrates - im Konkreten die Sanierung einer eventuell unklaren und von den Vorgängern im Amt überbundenen Gesetzeslage - und die Interessenslagen einer untergeordneten Gebietskörperschaft einander bisweilen diametral entgegenstehen können. Es stellt diese Konstellation ja auch in anderen Bereichen und für andere Parteien keine Seltenheit dar. Aus diesem Grunde erscheint der offizielle Weg einer Petition an das Land Steiermark als am geeignetsten.

Daher ergeht namens des Freiheitlichen Gemeinderatsklubs nachstehender

Dringlicher Antrag
gem. § 18 der GO f. d. Gemeinderat
der Landeshauptstadt Graz

Der Gemeinderat wolle beschließen:

Der Gemeinderat der Stadt Graz tritt durch die hiezu zuständigen Stellen auf dem Petitionswege an das Land Steiermark heran und ersucht, im Rahmen der geplanten Novelle zum Raumordnungsgesetz nachfolgende Punkte besonders zu berücksichtigen:

- 1. Es möge sichergestellt werden, dass der Prozess der Suburbanisierung durch Einkaufszentren in peripherer Lage zu Lasten des Wirtschaftsstandortes Graz unterbunden werde.**
- 2. Es möge beachtet werden, dass auch die Verschiebung von Verkaufsflächen im Rahmen von Zu- und Umbauten auch ohne Vergrößerung derselben letzten Endes zu einer stetigen Erneuerung und somit auch zu einer Vergrößerung dieser Einkaufszentren führt. Dies möge legislativ berücksichtigt werden.**
- 3. Die zuständigen Stellen des Landes Steiermark werden angesichts der ursprünglich raumordnungsfachlich und aufsichtsbehördlichen Stellungnahme aus dem Jahre 2003 gebeten, darauf Bedacht zu nehmen, dass durch die gegenwärtige Novelle keine nachträgliche Legitimation eintritt bzw. dass künftige bauliche Maßnahmen an diesen EKZ lediglich bau- und sicherheitstechnischen Aspekten genügen. Eine langfristige und somit auch für den Betreiber vom Standpunkt der Rechtssicherheit akzeptable Reduktion der Verkaufsflächen auf jene Werte, die gem. der zum Zeitpunkt der Genehmigung in Kraft befindlichen Gesetzeslage möglich gewesen wären, ist als Idealziel anzustreben.**