

# „Dem gesetzlichen Auftrag wäre nachzukommen“

## Auszüge aus einem Bericht des Österreichischen Rechnungshofes zur Thematik Einkaufszentren

Der RH überprüfte von September bis November 2005 im Rahmen einer Querschnittsprüfung in den Ländern Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Steiermark die Gebarung hinsichtlich Einkaufszentren. | S. 13 |

### Wirkungsbereich des Landes Kärnten

Das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz wurde seit der 1977 erstmals erfolgten Einführung von Bestimmungen hinsichtlich Einkaufszentren mehrfach novelliert, um der Intention einer vorausschauenden und steuernden Landesplanung gerecht zu werden. Das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur aus dem Jahr 1993 sah eine Zentrenabstufung mit unterschiedlichen Höchstwerten für die zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen vor.

Mit der Novelle des Kärntner Gemeindeplanungsgesetzes im Jahr 2002 betreffend die Festlegung von Orts- oder Stadtkernen erleichterte der Landesgesetzgeber die Möglichkeit, zentrumsnahe Einkaufszentren zu errichten.

Im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur wurden 32 Stadt- bzw. Gemeindegebiete als sogenannte Ober-, Mittel- und Unterebenen festgelegt und diesen jeweils ein Höchstausmaß an insgesamt zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen für Einkaufszentren der Kategorie EKZ I (einschließlich Lebensmittel) zugewiesen. Für Einkaufszentren der

Kategorie EKZ II (ohne Lebensmittel) erfolgte keine Festlegung von Kontingenten.

Im Jahr 1988 wies noch jede der 132 Kärntner Gemeinden einen Nahversorger auf. Die Anzahl der Gemeinden, in denen eine potenzielle Gefährdung der Nahversorgung angenommen werden konnte, vervierfachte sich zwischen 1988 und 2000. Während 1988 in Kärnten noch rd. 1.000 vollsortierte Lebensmittelgeschäfte vorhanden waren, verringerte sich deren Anzahl bis zum Jahr 2000 auf rund die Hälfte.

In Kärnten bestanden zwei einander sehr ähnliche Nahversorgungsförderungsprogramme. Deren Geltungszeitraum überschneidet sich. Weiters waren die Programme nicht aufeinander abgestimmt. | S. 4 |

Außer der im Jahr 2001 vorgelegten Studie zum Thema „Evaluation der Einkaufszentrenregelung in Kärnten“ erfolgte im Rahmen der überörtlichen Raumplanung keine strukturierte Grundlagenerhebung zu Einkaufszentren und zur Nahversorgung. Zur Steuerung der Entwicklung wären geeignete Kennzahlen festzulegen und ein kontinuierliches Monitoring der Daten einzurichten.

### Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

Der Sicherung der Nahversorgung bei Maßnahmen durch das Land, die der Verbesserung des Wohnens und des Wohnumfeldes dienen, kam wesentliche Bedeutung zu. Das Land begegnete den sich über Jahre hinweg

verändernden Herausforderungen des Themenkomplexes Einkaufszentren durch ein angemessenes Regelwerk, um dem Ziel einer vorausschauenden und steuernden Landesplanung gerecht zu werden.

Zum Jahresende 2005 befanden sich 139 Raumordnungsprogramme über die Verwendung von Grundstücken als Gebiet für Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf in Rechtskraft. Diese Regelungssystematik bot der Landesregierung weit reichende Steuerungsmöglichkeiten.

Der Raum südwestlich von Linz wies aufgrund der verkehrsgünstigen Lage hervorragende Standorteigenschaften für Betriebe unterschiedlicher Branchen auf. Der Mangel an Anreizen zur kommunalen Zusammenarbeit und das Fehlen ordnungspolitischer Vorgaben durch die Regionalplanung hatten in dieser Region eine Flächenwidmung zur Folge, die massive Fehlentwicklungen verursachte.

Bis 31. Dezember 2005 wurden in Oberösterreich insgesamt rd. 1.851.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche für Geschäftsbauten (für den überörtlichen Bedarf) genehmigt; dies ergab umgerechnet rd. 1,33 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche je Einwohner. Rund 43 % der Verkaufsflächen entfielen auf jene Handelsbetriebe, die Lebens- und Genussmittel im Warensortiment führten. Von der gesamten, durch Verordnung genehmigten Verkaufsfläche befanden sich etwa 33 % nicht in Zentralen Orten (Orte als Agglomeration zentraler Dienste, wie z.B. Schulen, Ärzte, Ämter, Banken). | S. 5 |

Die Fachabteilung Raumplanung

betrieb bisher keine strukturierte Grundlagenforschung betreffend Geschäftsbauten und Nahversorgung. Es standen weder Informationen über die gewidmeten noch über die tatsächlich realisierten Verkaufsflächen von Geschäftsbauten (für den überörtlichen Bedarf) zur Verfügung.

### Wirkungsbereich des Landes Salzburg

Das Thema Handelsgroßbetriebe (Einkaufszentren) war vor allem im Zentralraum Salzburg infolge des hohen Drucks, weitere Flächen dafür bereitzustellen, von großer Bedeutung. Mit dem System der Standortverordnung verfügte das Land Salzburg über die Möglichkeit, die Entwicklung von Handelsgroßbetrieben zu steuern. Dafür wurde allerdings das im Landesentwicklungsprogramm festgelegte System der Zentralen Orte durchbrochen, weil grundsätzlich in jeder Gemeinde ein Standort verordnet werden konnte.

Positiv bei diesem System war die Durchführung fachlicher Überprüfungen zu werten. Bei den Verkehrsgutachten bestand allerdings ein erheblicher Spielraum für die vom Projektwerber zu tragenden Kosten allfälliger öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen.

Beim Umbau von Handelsgroßbetrieben (bei Gleichbleiben der Kategorie und Fläche) erfolgte jedoch keine Prüfung der Auswirkungen. So war durch die geplante Neunutzung eines Shopping Centers in der Gemeinde Wals-Siezenheim als Factory-Outlet-Center infolge einer Beinaheverfünffachung des Einzugsbereiches von 0,8 Mill. auf 3,87 Mill. Einwohner mit erheblichen Auswirkungen hinsicht-

lich Verkehr und Handelsstruktur zu rechnen. (...)

Die häufige Ansiedlung von Handelsbetrieben unter 500 m<sup>2</sup> (bzw. 800 m<sup>2</sup>) in Betriebs-, Gewerbe- und Industriegebieten war insofern problematisch, als sich diese zumeist in Ortsrandlagen befanden und die angestrebte Sicherstellung einer verbrauchernahen, „fußläufigen“ Versorgung gefährdeten. Der generelle Ausschluss der Errichtung von Handelsbetrieben in diesen Widmungskategorien wäre zu überlegen. | S. 6 |

Im Jahr 1994 waren nur sechs der 119 Salzburger Gemeinden ohne Nahversorgungseinrichtung. Bis in das Jahr 2005 stieg die Anzahl auf 18 Gemeinden bzw. 15 % aller Salzburger Gemeinden an.

Zur Steuerung von Entwicklungen waren entsprechende Datengrundlagen unabdingbar. Geeignetes und entsprechend aufbereitetes Datenmaterial stand jedoch nur beschränkt zur Verfügung. Deshalb wird eine Intensivierung der Grundlagenforschung erforderlich sein.

### Wirkungsbereich des Landes Steiermark

Das stetige Wachstum an Verkaufsflächen durch den Trend zu immer größeren Verkaufseinheiten bewirkte eine Verschiebung von Umsatzanteilen vom traditionellen Einzelhandelsgeschäft zu den Einkaufszentren.

Mit dem System der Höchstgrenzen je Handelsbetrieb in den Zentralen Orten bestand in der Steiermark im Vergleich zu anderen Ländern nur die Möglichkeit einer eher groben Steuerung für die Ansiedlung von Einkaufszentren. Außerdem wurden bei diesem System die möglichen

Auswirkungen der Errichtung von Einkaufszentren lediglich in Ausnahmefällen umfangreicher geprüft.

Wie zwei Beispiele zeigten, wurden im Zuge der Errichtung von Einkaufszentren eingeleitete Nichtigkeitsverfahren eingestellt, weil durch schleppende Bearbeitung Fristen versäumt wurden bzw. die Aufsichtsbehörde zu spät von solchen Vorhaben Kenntnis erlangte; mit bereits fertig gestellten Bauwerken wurde sie vor vollendete Tatsachen gestellt.

Aufgrund einer Beschwerde der Landeshauptstadt Graz im Jänner 2003 führte das Amt der Landesregierung eine aufsichtsbehördliche Überprüfung des in der Gemeinde Seiersberg gelegenen und mit rd. 55.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche größten Shopping Centers der Steiermark durch.

Obwohl die Abteilung für überörtliche Raumordnung in ihrer fachlichen Stellungnahme das Shopping Center aufgrund seiner Größe an diesem Standort für unzulässig erklärte, sah die Rechtsabteilung von der Einleitung eines Nichtigkeitsverfahrens ab. | S. 7 |

Unabhängig davon bestanden in der Gemeinde Seiersberg mit Stand Februar 2006 zusätzliche Flächenpotenziale von rd. 130.000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche (ohne Erweiterung des Shopping Centers Seiersberg) für die Errichtung weiterer Einkaufszentren. Es war zu erwarten, dass sich mit der möglichen Nutzung dieser Flächen der Prozess der Suburbanisierung im Umfeld der Landeshauptstadt Graz fortsetzt.

Die Maßnahmen zur Stärkung der Ortskerne und die Bindung von Einkaufszentren an die Zentralen Orte bewertete der RH positiv. Er gab jedoch zu bedenken, dass die Erhöhung des Schwellenwertes auf

800 m<sup>2</sup> im Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung, insbesondere in Bezug auf die Nahversorgung, steht.

Die häufige Ansiedlung von Handelsbetrieben unter 800 m<sup>2</sup> in Gewerbegebieten war insofern problematisch, als sich diese zumeist in Ortsrandlagen befanden und die angestrebte Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung gefährdet war. Der generelle Ausschluss der Errichtung von Handelsbetrieben in Gewerbegebieten sollte erwogen werden.

Eine Nahversorgerumfrage der Wirtschaftskammer Steiermark im Jahr 2005 ergab, dass von den 542 Gemeinden der Steiermark 139 bzw. 25,6 % keinen eigenen Supermarkt oder Lebensmittelhändler hatten; 100 Gemeinden verfügten über gar keine Nahversorgungseinrichtung, wie z.B. Bäcker, Fleischer.

Geeignete und entsprechend aufbereitete Datengrundlagen zur Steuerung von Entwicklungen standen nicht zur Verfügung; der Aufbau einer entsprechenden Datenbasis ist daher erforderlich. | S. 8 |

### Gewerberecht

5.1 (1) Gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG sind Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Deshalb hatte der Bundesgesetzgeber im Bereich des gewerblichen Betriebsanlagenrechts der Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994) mit der Novelle 1997, BGBl. I Nr. 63/1997, Bestimmungen über die Genehmigung von Einkaufszentren bei gleichzeitiger Setzung von Maßnahmen zur Sicherung der Nahversorgung aufgenommen.

Der Grund waren die massiven

Strukturveränderungen im Bereich des Handels, die zu einer Bedrohung der Nahversorger („Greißlersterben“) führten. Ziel der gesetzlichen Regelung war es, die Ansiedlung von Handelsbetrieben in Kernbereichen zu fördern.

Voraussetzungen für die Genehmigung eines Einkaufszentrums waren die Widmung des Standorts für eine solche Gesamtanlage, eine Gesamtverkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup>, keine Gefährdung der Nahversorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen sowie keine negativen Beschäftigungseffekte. Ausgenommen von diesen Regelungen waren Projekte in Orts- und Stadtkernbereichen (§ 77 Abs. 8 GewO 1994).

Gestützt auf § 77 Abs. 6 GewO 1994 erließ der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten die Einkaufszentren-Verordnung, BGBl. II Nr. 69/1998, in der Kenngrößen und Beurteilungsmaßstäbe festgelegt wurden, bei deren Überschreiten eine Gefährdung der Nahversorgung der Bevölkerung zu erwarten war.

(2) Mit Erkenntnis vom 2. Dezember 1999, Geschäftszahl G96/99, hob der VfGH den § 77 Abs. 8 GewO 1994 als verfassungswidrig und die gesamte Einkaufszentren-Verordnung als gesetzwidrig auf. Wesentliche Gründe waren die Einbeziehung auch von Gütern des mittel- und langfristigen Bedarfs sowie die nicht nachvollziehbare niedrige Abschöpfungsquote von 5 %, die den Neubau von Einkaufszentren jeder Art verhindern und einen Konkurrenzschutz für bereits bestehende Einkaufszentren darstellten.

Der Begriff des Stadt- und Ortskerngebietes, in denen die Einkaufszentrenregelung nicht galt, erschien

dem Höchstgericht weithin unklar. | S. 18 |

(3) Die Neuregelung in § 77 Abs. 5 bis 9 GewO 1994 erfolgte durch BGBl. I Nr. 88/2000, wodurch nur mehr überwiegend Güter des kurzfristigen und des täglichen Bedarfs betroffen waren. (...)

Kenngrößen und Beurteilungsmaßstäbe zur Feststellung der Gefährdung der Nahversorgung hatte nun der jeweilige Landeshauptmann zu erlassen. Allerdings lag diese Verordnung zur Zeit der Überprüfung durch den RH noch in keinem Land vor. Eine allfällige Gefährdung der Nahversorgung war daher im Einzelfall von der Gewerbebehörde, gegebenenfalls unter Heranziehung von Sachverständigen, zu prüfen und zu beurteilen.

(4) Verschiedene Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Länder gingen mit den Bestimmungen der GewO 1994 nicht konform. Insbesondere die unterschiedlichen Grenzen der Verkaufsflächen für die Genehmigung eines Einkaufszentrums<sup>2</sup> sowie abweichende Regelungen hinsichtlich der Definition der Verkaufsflächen und ihrer Zusammenrechnung sowie der Orts- und Stadtkernbereiche erschwerten die einheitliche Beurteilung.

In einem gemeinsamen Länderersuchen vom 8. April 2003 regten die Länder beim BMWA die Streichung der Einkaufszentrenregelung aus der GewO 1994 bzw. alternativ deren Umwandlung in eine Kann-Bestimmung an. Sie begründeten dieses Ersuchen damit, dass das Betriebsanlagenrecht der GewO 1994 keine geeignete Rechtsmaterie zum Schutz der Nahversorgung darstelle. Außerdem seien die Regelungen in den raumordnungsrechtlichen Bestimmungen der

Länder bezüglich der Einkaufszentren als ausreichend anerkannt.

Das BMWA sah diese Argumente aus fachlicher Sicht für stichhältig sowie gewichtig an und sagte eine eingehende Prüfung der Vorschläge zu.

5.2 Der RH beanstandete, dass die Länder noch keine Verordnung zur Feststellung der Gefährdung der Nahversorgung erlassen hatten und damit dem gesetzlichen Auftrag noch nicht nachgekommen waren. Er empfahl daher, möglichst bald die erforderlichen Schritte zu unternehmen. | S. 19 |

### Nahversorgung und Zentrenstärkung

6.1 Die steigende Konzentration im Einzelhandel auf wenige, filialisierte Handelsunternehmen und das stetige Wachstum an Verkaufsflächen bewirken eine Verschiebung von Umsatzzanteilen vom traditionellen Einzelhandelsgeschäft zu den Einkaufszentren. Letztere befinden sich vorwiegend an günstig erreichbaren Standorten in Randlagen („grüne Wiese“), was eine Gefährdung der Nahversorgung und eine steigende Anzahl leer stehender Geschäftslokale in den Orts- und Stadtzentren zur Folge hat. | S. 20 |

6.2 Da die Sicherung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen mit einer ausgewogenen räumlichen Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge eine fundamentale Aufgabe der Raumordnung darstellt, betonte der RH die Bedeutung der Thematik der Versorgungsinfrastruktur und der Zentrenstärkung für die überörtliche und örtliche Raumplanung. Er unterstrich die Notwendigkeit verbindlicher, aber laufend weiterzuentwickelnder raumordnungsrechtlicher Rahmen-

setzungen für Einkaufszentren.

In den Raumordnungsgesetzen wird gegenwärtig auf die in der Studie angesprochene Problematik der Supermarktketten noch nicht ausreichend und durchgehend eingegangen. Der RH empfahl daher, auch dafür raumordnungsrechtliche Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln. | S. 21 |

### Fiskalpolitische Maßnahmen

7 Neben ordnungs- und entwicklungspolitischen Instrumenten bzw. Maßnahmen standen der öffentlichen Hand auch fiskalpolitische Instrumente zur Steuerung der Entwicklung des Einzelhandels zur Verfügung.

### Verkehrsanschlussabgabe

8.1 Seit Jänner 2000 besteht aufgrund des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 (ÖPNRV-G 1999) die Möglichkeit der Besteuerung unter anderem von Einkaufszentren mittels einer Verkehrsanschlussabgabe. Danach sind die Gemeinden ermächtigt, eine flächenbezogene Abgabe zur Deckung der Kosten, die mit dem Anschluss von öffentlichen Verkehrsmitteln an Betriebsansiedlungen – insbesondere auch Einkaufszentren – verbunden sind, auszuschreiben.

Aufgrund der mit der Ansiedlung von Handelsbetrieben verbundenen Steuereinnahmen<sup>3</sup> und Arbeitsplätze wurde dieses Instrument bisher nicht angewandt, weil dadurch ein Standortnachteil zu befürchten war.

Bereits im Jahr 2003 kündigte der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit eine Übertragung aus der Zuständigkeit der Gemeinden in jene der

Länder an, was zu einer häufigeren Nutzung dieses Instruments führen sollte. Eine entsprechende Änderung des ÖPNRV-G 1999 ist bisher noch nicht erfolgt. | S. 22 |

8.2 Der RH regte an, eine stärkere Nutzung der Verkehrsanschlussabgabe zu unterstützen.

8.3 Das BMVIT teilte mit, dass das bisher mangelnde Interesse der Gemeinden aus der Befürchtung einer Verschlechterung ihrer Standortbedingungen resultiere. Ungeachtet dessen sollte aber die Möglichkeit der Ausschreibung dieser Abgabe beibehalten werden, um den verkehrs- und umweltpolitischen Zielsetzungen weiterhin Rechnung zu tragen.

Gemäß dem vom Verkehrsressort ausgearbeiteten Entwurf zum „ÖPNRV-G NEU“ sollten nunmehr die Länder selbst für die Ausschreibung einer derartigen Abgabe verantwortlich sein. Im Begutachtungsverfahren habe das BMF darauf hingewiesen, dass die derzeit gültige Form der Ausschreibung durch die Gemeinden für den Bundesgesetzgeber die einzige Möglichkeit darstelle, eine allfällige Ausschreibungsermächtigung an regionale Gebietskörperschaften festzulegen.

Eine bundesgesetzliche Festlegung einer Ausschreibungsermächtigung an die Länder widerspräche § 8 Abs. 1 Finanz-Verfassungsgesetz 1948, wonach ausschließliche Landesabgaben vom Landesgesetzgeber selbst zu regeln wären.

### Lenkungsabgabe

Das Institut für politökonomische Forschung entwickelte ein Modell einer „Handelsflächenverbrauchsabgabe“, das einerseits eine Besteuerung

von großflächigen Handelsbetrieben und andererseits eine daraus finanzierte Förderung von Nahversorgungsbetrieben vorsah. Diese als flächenabhängige Lenkungsmaßnahme konzipierte Landesabgabe wurde auch neben der Verkehrsanschlussabgabe als kompetenzrechtlich zulässig erachtet.<sup>4</sup> | S. 23 |

Der Verfassungsdienst des Amtes der Kärntner Landesregierung kam im Jahr 2000 zum Ergebnis, dass die Einführung einer „Infrastrukturabgabe für Einkaufszentren außerhalb von Stadt- und Ortskerngebieten“ einen Eingriff in die Bundeskompetenz „Gewerberecht“ darstelle.

Der Verfassungsdienst des Amtes der Salzburger Landesregierung gelangte in der Behandlung dieser Thematik im Juni 2005 hingegen zur Auffassung, dass die Einführung einer landesrechtlichen Lenkungsabgabe auf Einkaufszentren unter Einhaltung gewisser Voraussetzungen grundsätzlich zulässig sei.

Die Salzburger Landesregierung vertrat die Auffassung, dass die vom Salzburger Landtag geforderte Prüfung, ob die Einführung einer Lenkungsabgabe sachlich sinnvoll und möglich sei, inzwischen im Rahmen einer Arbeitsgruppe durchgeführt worden sei; der diesbezügliche Bericht an den Landtag liege vor. Darin würden einerseits die rechtlichen sowie fachlichen Grundlagen für die Einhebung einer solchen Lenkungsabgabe dargestellt und diskutiert, andererseits auch die Probleme einer praktischen Umsetzung herausgearbeitet.

Laut BMF bestehe mit der Nahversorgungsabgabe (Anmerkung: Verkehrsanschlussabgabe gemäß dem ÖPNRV-G 1999) bereits eine einschlägige Steuer. Ihr nicht genutzt

Potenzial lasse darauf schließen, dass der Bedarf an einer weiteren gleichartigen Steuer gering sei. Die Einführung einer neuen Steuer sei auch kaum mit den Zielsetzungen der Senkung der Steuerquote, der Reduktion der Verwaltungskosten von Unternehmen und der Verwaltungsvereinfachung vereinbar. Die Einführung einer „Handelsflächenverbrauchsabgabe“ werde daher derzeit nicht befürwortet.

### Interkommunaler Finanzausgleich

10.1 Betriebsansiedlungen in Gemeinden tragen aufgrund höherer Steuereinnahmen zu einer Erhöhung der Finanzkraft bei. Die Errichtung von Einkaufszentren wird jedoch von Nachbargemeinden mit geringeren Standortqualitäten aufgrund der negativen Begleiterscheinungen, wie z.B. hohe Verkehrsbelastungen auf den Zufahrtsrouten und Kaufkraftabflüsse, vielfach kritisch beurteilt.

Seit In-Kraft-Treten des Finanzausgleichsgesetzes 2005 sind neben privatrechtlichen auch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden über die Teilung der Kommunalsteuererträge aus gemeinsamen Betriebsansiedlungen möglich. Damit sollten Kooperationen von Gemeinden bei Betriebsansiedlungen erleichtert werden. | S. 24 |

10.2 Der RH sah insbesondere bei der Standortfestlegung, Erschließung und Entwicklung von Einkaufszentren großen Kooperationsbedarf zwischen den Gemeinden. Dabei könnte einerseits ein Interessenausgleich zwischen der Standortgemeinde und den benachbarten, betroffenen Gemeinden erfolgen sowie andererseits die erforderliche Verkehrsinfrastruktur

tur gemeinsam geplant und realisiert werden.

### Zusammenfassende Beurteilung

11 Der RH stellte zusammenfassend fest, dass die genannten fiskalpolitischen Instrumente weder von den Gemeinden noch von den Ländern bisher genutzt wurden. Diese wären jedoch als Steuerungsinstrument bzw. zum Ausgleich negativer Auswirkungen sowie zur Förderung der Nahversorgung geeignet.

Die Einhebung von Abgaben führt allerdings zu einer Veränderung der jeweiligen Standortqualität. Um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden, erachtete der RH daher eine gemeinsame Vorgangsweise der Länder und der Gemeinden für zweckmäßig. Zur Erzielung der angestrebten Lenkungseffekte müsste auf den bestmöglichen und nachhaltigen Einsatz der aus den Abgaben erzielten Geldmittel geachtet werden.

Die Kärntner Landesregierung teilte dazu mit, dass die Realisierung derartiger Steuerungsinstrumente eine beträchtliche Konsensbereitschaft aller Gebietskörperschaften einschließlich des Bundes voraussetzen würde; dies könne derzeit nicht als wahrscheinlich angenommen werden.

### Zusammenfassende Bemerkungen

82 (1) Die Querschnittsprüfung durch den RH zeigte die unterschiedlichen Lösungsansätze der vier Länder auf. Obwohl die Ziele der Raumordnung – Eindämmung der Tendenz zur Errichtung von Einkaufszentren an den Ortsrändern sowie Stärkung der

Orts- und Stadtkerne – in allen vier Ländern gleich waren, wiesen die Regelungen und Maßnahmen (...) deutliche Unterschiede auf.

Dies betraf auch ihren Wirkungsgrad. Viele Interessen sowohl der politisch Verantwortlichen als auch der verschiedenen Interessenvertretungen trafen aufeinander, wobei jedes Land seine spezielle Richtung verfolgte.

(2) Der ständige Wandel der Strukturen im Einzelhandel und andere Einflussfaktoren, wie z.B. das Einkaufsverhalten der Konsumenten, zeigten aber auch die Schwierigkeit, wirksame Regelungen für den großflächigen Einzelhandel zu schaffen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Raumordnung erfolgte im Wesentlichen als Reaktion auf wirtschaftliche Entwicklungen. Allgemein war ein Trend zu immer mehr Gemeinden ohne eigene Nahversorgungseinrichtungen festzustellen.

(3) Von der Möglichkeit fiskalpolitischer Maßnahmen, wie – der Verkehrsanschlussabgabe nach dem Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, – der Inanspruchnahme des gemäß dem Finanzausgleichsgesetz 2005 möglichen interkommunalen Finanzausgleiches sowie – einer Lenkungsabgabe als Steuerungsinstrumente bzw. zum Ausgleich negativer Auswirkungen sowie zur Förderung der Nahversorgung wurde noch in keinem Land Gebrauch gemacht. | S. 112 |

Die Einhebung von Abgaben könnte allerdings zu einer Veränderung von Standortqualitäten führen. Um unerwünschte Standortentscheidungen bzw. -verlagerungen zu vermeiden, wäre eine gemeinsame Vorgangsweise der Länder und Gemeinden zweckmäßig.

(4) Letztlich erwies sich die häufig zu beobachtende Ansiedlung von Handelsbetrieben unterhalb der für Einkaufszentren geltenden Schwellenwerte für Verkaufsflächen in Betriebs-, Gewerbe- und Industriegebieten als Problem, weil sich diese zumeist in Ortsrandlagen befanden und die angestrebte Sicherstellung einer verbrauchernahen, „fußläufigen“ Versorgung gefährdeten.

Darüber hinaus erschweren diese Handelsbetriebe fallweise auch die Ansiedlung größerer Produktionsbetriebe, weil für letztere die erforderlichen großen Grundflächen dann nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können. Die Länder Salzburg und Steiermark (2004) sowie Oberösterreich (2005) haben allerdings bereits erste Maßnahmen gegen diesen Trend ergriffen.

(5) Kritisch bemerkte der RH, dass in allen vier Ländern einheitliche und vergleichbare Datengrundlagen nicht bzw. nur in ungenügendem Ausmaß vorhanden waren. Diese stellen aber eine grundlegende Voraussetzung für geeignete Maßnahmen dar.

Aussagen über die Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen wurden auch dadurch erschwert, dass keine

Aufzeichnungen über nicht zur Ausführung gelangte Projekte geführt wurden. Es wäre positiv, könnten sich die Länder auf eine gemeinsame Vorgangsweise zur Schaffung einheitlicher Datengrundlagen verständigen.

(6) Die in der Gewerbeordnung 1994 enthaltenen Bestimmungen über die Einkaufszentren konnten nicht vollzogen werden, weil die vorgesehene Verordnung des Landeshauptmannes zur Festlegung von Kenngrößen und Beurteilungsmaßstäben zur Feststellung der Gefährdung der Nahversorgung noch in keinem Land vorlag.

Ein gemeinsames Länderansuchen an das BMWA von April 2003 zielte auf die Streichung der Einkaufszentrenregelung aus der Gewerbeordnung 1994 ab. Laut der Stellungnahme des BMWA ist an eine Änderung der Gewerbeordnung 1994 nicht gedacht. | S. 113 |

### 87 Zusammenfassend empfahl der RH allen vier Ländern:

(1) Dem gesetzlichen Auftrag in der Gewerbeordnung 1994 zur Erlassung der Verordnung zur Feststellung der Gefährdung der Nahversorgung wäre nachzukommen.

(2) Es sollte eine stärkere Nutzung der Verkehrsanschlussabgabe unterstützt werden. Die Möglichkeit des interkommunalen Finanzausgleiches sollte genutzt werden. | S. 116 |

### QUELLE DER AUSZÜGE:

**Rechnungshof (Hg.) (2007):** Bericht des Rechnungshofes: Einkaufszentren. (Reihe Bund 2007/2) Wien  
[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III\\_00026/imfname\\_073091.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/III/III_00026/imfname_073091.pdf)

### ANMERKUNGEN:

1 Gemäß § 2 der Einkaufszentren-Verordnung waren erhebliche Nachteile auf die bestehenden Versorgungsstrukturen zu erwarten, wenn der prognostizierte Umsatz des Projekts 5 % des einzelhandelsrelevanten Umsatzpotenzials im Einzugsbereich des Projekts überstieg.

2 Die Genehmigung eines Einkaufszentrums darf nach der GewO 1994 ab einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m<sup>2</sup> erfolgen, in Kärnten ab 600 m<sup>2</sup>, in Oberösterreich von mehr als 1.500 m<sup>2</sup>, in Salzburg ab 500 m<sup>2</sup>, in der Steiermark ab 800 m<sup>2</sup>.

3 vorwiegend die Kommunalabgabe

4 Univ.-Prof. Mag. Dr. Otto Taucher, Shoppingcenterabgabe: Eine Alternative zur Verkehrsanschlussabgabe?, in: Österreichische Steuer-Zeitung 2002