



**Der
Rechnungshof**

Reihe BUND
2007/2

Bericht des Rechnungshofes

Einkaufszentren

Lehrerpersonalplanung

**Organisation und
Wirksamkeit der
Schulaufsicht**

**Universitäten für Musik
und darstellende Kunst
Wien und Graz,
Universität Mozarteum
Salzburg:
Vorbereitungslehrgänge**

**Bisher erschienen:**

Reihe Bund 2007/1 Bericht des Rechnungshofes
– Flüchtlingsbetreuung

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im Februar 2007



Bericht des Rechnungshofes

Einkaufszentren

Lehrerpersonalplanung

**Organisation und Wirksamkeit
der Schulaufsicht**

**Universitäten für Musik und darstellende
Kunst Wien und Graz, Universität Mozarteum Salzburg:
Vorbereitungslehrgänge**



Inhalt

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für	
BMVIT	Finanzen	
BMWA	Verkehr, Innovation und Technologie	
	Wirtschaft und Arbeit	
	<u>Einkaufszentren</u>	3
BMBWK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	<u>Lehrerpersonalplanung</u>	119
	<u>Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht</u>	133
	Universitäten für Musik und darstellende Kunst Wien und Graz, <u>Universität Mozarteum Salzburg: Vorbereitungslehrgänge</u>	147

Abkürzungen



Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
d. h.	das heißt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
Mill.	Million(en)
Oö.	oberösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
RH	Rechnungshof
S.	Seite
USt	Umsatzsteuer
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebärungsüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichtes geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





BMF BMVIT BMWA

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft und Arbeit

Einkaufszentren

Mit dem 1993 erlassenen Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur wurden in Kärnten zentrenbezogen unterschiedliche Höchstwerte für die zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen von Einkaufszentren eingeführt. Der Landesgesetzgeber erleichterte im Jahr 2002 mit der Möglichkeit der Festlegung von Orts- oder Stadtkernen die Errichtung zentrumsnaher Einkaufszentren.

Das Oö. Raumordnungsgesetz 1994 sah für die Widmung eines Gebietes für Geschäftsbauten die Erlassung eines Raumordnungsprogrammes durch die Landesregierung vor. Sechs Stadtumlandgemeinden südlich von Linz wiesen insgesamt eine größere Verkaufsfläche in Gebieten für Geschäftsbauten auf als die Landeshauptstadt.

In Salzburg gefährdete die Tendenz zur Ansiedlung von Handelsbetrieben vorwiegend in Stadtrandlagen („grüne Wiese“) die Nahversorgung und bewirkte eine wachsende Verschlechterung der Versorgungsinfrastruktur in den Orts- und Stadtzentren. Das Instrument der Standortverordnung ermöglichte eine projektbezogene Vorgehensweise bei der Beurteilung geplanter Handelsgroßbetriebsvorhaben. Grundlagen für die Stärkung der Orts- und Stadtzentren wurden geschaffen.

Auch in der Steiermark gefährdete die Tendenz zur Ansiedlung von Handelsbetrieben vorwiegend in Stadtrandlagen die Nahversorgung und bewirkte eine wachsende Verschlechterung der Versorgungsinfrastruktur in den Orts- sowie Stadtzentren. Obwohl der Gesetzgeber auf Trends und die Dynamik von Entwicklungen im Bereich der Einkaufszentren reagierte, führten komplizierte Bestimmungen zu Fehlentwicklungen, wie am Beispiel eines Shopping Centers in der Gemeinde Seiersberg erkennbar war.

Einfachere Regelungen, die allerdings erst in einigen Jahren voll wirksam werden, wurden im Jahr 2003 eingeführt. Auch Grundlagen für die Stärkung der Orts- und Stadtzentren wurden damit geschaffen.

Kurzfassung

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 so genannte Ober-, Mittel- und Unterzentren 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 überschneidete sich. Weiters waren die Programme nicht aufeinander abgestimmt.

Außer der im Jahr 2001 vorgelegten Studie zum Thema „Evaluierung 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 dienten, 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 m² Verkaufsfläche für Geschäftsbauten (für den überörtlichen Bedarf) genehmigt; dies ergab umgerechnet rd. 1,33 m² 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).

Kurzfassung

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 hinsichtlich Verkehr und Handelsstruktur zu rechnen.

Die parallel laufenden Bemühungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne durch Abgrenzung bestimmter Kernbereiche waren grundsätzlich positiv zu beurteilen. Allerdings konnte diese Abgrenzung grundsätzlich in jeder Gemeinde erfolgen, was ebenfalls einer Abweichung vom System der Zentralen Orte gleichkam.

Die häufige Ansiedlung von Handelsbetrieben unter 500 m² (bzw. 800 m²) 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.

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 m² 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.

Kurzfassung

Unabhängig davon bestanden in der Gemeinde Seiersberg mit Stand Februar 2006 zusätzliche Flächenpotenziale von rd. 130.000 m² Bruttogeschosßfläche (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 m² im Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung, insbesondere in Bezug auf die Nahversorgung, steht.

Die häufige Ansiedlung von Handelsbetrieben unter 800 m² 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.



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Kenndaten zu Einkaufszentren des Landes Kärnten

Fläche	9.536 km ²
Anzahl der Gemeinden	132
Einwohner laut Volkszählung 2001	559.346
Rechtsgrundlagen	Kärntner Raumordnungsgesetz, LGBL. Nr. 76/1969 i.d.g.F. Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBL. Nr. 23/1995 i.d.g.F. Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.
Organisationseinheiten	
für den Fachbereich Raumordnung und Raumplanung	Abteilung 20 – Landesplanung
für den Rechtsbereich Raumordnung und Raumplanung	Abteilung 3 – Gemeinden – Unterabteilung Raumordnungsrecht
für die Gewerbeordnung	Abteilung 7 – Wirtschaftsrecht und Infrastruktur
Aufgaben der Abteilung 20	fachliche Angelegenheiten der Raumordnung und Gemeindeplanung Geschäftsstelle der EU-Programmkoordination fachliche Angelegenheiten des Naturschutzes und der Nationalparks Raumordnungskataster Koordination des Kärntner Geografischen Informationssystems (KAGIS)

Kenndaten zu Einkaufszentren des Landes Oberösterreich

Fläche	11.982 km ²
Anzahl der Gemeinden	445
Einwohner laut Volkszählung 2001	1.376.607
Rechtsgrundlagen	Oö. Raumordnungsgesetz 1994, LGBl. Nr. 114/1993 i.d.g.F. Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.
Organisationseinheiten	Abteilung Raumordnung – BauRO Baurechtsabteilung – BauR Abteilung Gewerbe – Ge
Aufgaben der Abteilung Raumordnung	Sachverständigendienst überörtliche Raumordnung örtliche Raumordnung Koordinierungsstelle für die EU-Regionalpolitik Geschäftsstelle für Dorf- und Stadtentwicklung Kulturgüterinformationssystem UNESCO-Koordinierungsstelle



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Kenndaten zu Einkaufszentren des Landes Salzburg

Fläche	7.154 km ²
Anzahl der Gemeinden	119
Einwohner laut Volkszählung 2001	515.454
Rechtsgrundlagen	Salzburger Raumordnungsgesetz 1998, LGBl. Nr. 44/1998 i.d.g.F. Baupolizeigesetz 1997, LGBl. Nr. 40/1997 i.d.g.F. Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.
Organisationseinheiten	Amt der Salzburger Landesregierung Abteilung 7, Raumplanung Referat 7/01, Landesplanung und SAGIS Gewerbebehörden in den Bezirkshauptmannschaften Abteilung 1, Wasser- und Energierecht; Bau-, Feuerpolizei- und Straßenrecht Referat 1/02, Bau-, Feuerpolizei- und Straßenrecht
Aufgaben der Abteilung 7 (unter anderem)	Aufstellung und Evidenthaltung von Entwicklungsprogrammen (Landesentwicklungsprogramm, Sachprogramme)
Gewerbebehörden in den Bezirkshauptmannschaften	Raumverträglichkeits- und Standortprüfungen Prüfung der Auswirkungen von Einkaufszentren auf die Nahversorgung gemäß § 77 Abs. 5 Gewerbeordnung 1994

Kenndaten zu Einkaufszentren des Landes Steiermark

Fläche	16.392 km ²
Anzahl der Gemeinden	542
Einwohner laut Volkszählung 2001	1.183.246
Rechtsgrundlagen	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974, LGBL. Nr. 127/1974 i.d.g.F. Steiermärkisches Baugesetz, LGBL. Nr. 59/1995 i.d.g.F. Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.
Organisationseinheiten	Amt der Steiermärkischen Landesregierung Abteilung 13B, Bau- und Raumordnung, Energieberatung Fachreferat für örtliche Raumplanung Abteilung 16, Landes- und Gemeindeentwicklung (überörtliche Raumplanung) Referat für Landesplanung und europäische Raumentwicklung Referat für Regionalplanung, Planungsgrundlagen und Raumordnungskataster Gewerbebehörden in den Bezirkshauptmannschaften
Aufgaben der	
Abteilung 13B, Fachreferat für örtliche Raumplanung	Beratung und Überprüfung der Planungen der Gemeinden in den Bereichen örtliches Entwicklungskonzept mit Entwicklungsplan, Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan
Abteilung 16, Referat für Landesplanung (unter anderem)	Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungsleitbild, Sachprogramme, Einkaufszentren;
Referat für Regionalplanung (unter anderem)	regionale Entwicklungsprogramme, integrierte Regionalentwicklung, regionale Entwicklungsleitbilder;
Gewerbebehörden in den Bezirkshauptmannschaften	Prüfung der Auswirkungen von Einkaufszentren auf die Nahversorgung gemäß § 77 Abs. 5 Gewerbeordnung 1994



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

Seine Prüfungsmittelungen leitete der RH den Ländern Oberösterreich und Steiermark im Mai 2006, dem BMVIT, dem BMWA sowie den Ländern Kärnten und Salzburg im Juni 2006 zu. Dem BMF übermittelte der RH sein Prüfungsergebnis im Juli 2006.

Das BMVIT und das BMWA nahmen hiezu im Juli 2006 Stellung. Das Land Salzburg gab im August 2006 eine Stellungnahme ab; die Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark erstatteten Stellungnahmen im September 2006. Das BMF nahm im Oktober 2006 zum Prüfungsergebnis Stellung.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die Länder Oberösterreich, Salzburg und Steiermark im November 2006; gegenüber den befassten Bundesministerien sowie dem Land Kärnten verzichtete er auf eine Gegenäußerung.

Grundsätzliche Feststellungen

Begriffe

- 2 Nachstehend wird eine Auswahl wesentlicher Begriffe für die Raumplanung und das Thema Einkaufszentren kurz erläutert.

Integrative Raumpläne

(auch: Raumordnungsprogramme, Entwicklungsprogramme, Landesraumpläne)

Solche überörtlichen Pläne legen raumrelevante Ziele und Maßnahmen sachübergreifend fest. Sie beziehen sich entweder auf das gesamte Landesgebiet (Landesraumordnungs- oder Landesentwicklungsprogramm) oder auf Teile davon (Regionalprogramm).

Raumpläne für Sachbereiche

(auch: sektorale Raumordnungsprogramme, Sachprogramme)

Solche Pläne sind auf Sachbereiche (z.B. Gesundheitswesen, Sportstätten, Kindergärten, Fremdenverkehr, Einkaufszentren) beschränkt, die in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen. Sie können sich entweder auf das ganze Landesgebiet oder auf Teile davon beziehen.

Örtliche Raumplanung

Träger der örtlichen Raumplanung ist die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich. Die Aufgabenbereiche umfassen die Raumforschung, die Wahrung der Belange der örtlichen Raumplanung gegenüber anderen Planungsträgern (Planungskoordination) und die Erstellung örtlicher Raumpläne (örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan).

Überörtliche Raumplanung

Aufgabe der in die Zuständigkeit der Länder fallenden überörtlichen Raumordnung ist die Konkretisierung sowie Durchsetzung der Raumordnungsziele und -grundsätze. Sie umfasst die Aufgabenbereiche Raumforschung, Erstellung überörtlicher Raumpläne, Beratung der Gemeinden in Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung, Planungs-

koordination mit dem Bund und den Nachbarländern sowie die Ausübung des Aufsichtsrechts über die Raumplanung der Gemeinden.

Dezentrale Konzentration

(auch: System der „Gestreuten Schwerpunktbildung“)

Darunter ist die schwerpunktmäßige Verdichtung des Siedlungsraumes auf der Grundlage einer ausgewogenen abgestuften Gliederung und Aufteilung von Zentralitätsfunktionen im gesamten Land auf regional festgelegte „Zentrale Orte“ zu verstehen.

Zentralörtliches System

Das Zentralörtliche System besteht aus Zentralen Orten als Agglomeration zentraler Dienste (z.B. Schulen, Ärzte, Banken, Post, Finanzamt, Gericht, Theater, Verbrauchermärkte usw.) und dem zugeordneten Verflechtungsbereich. Mit der Festlegung von Zentralen Orten soll für die Bevölkerung aller Landesteile durch einen möglichst gleichwertigen Zugang zu den zentralen Einrichtungen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (zumindest bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen) erreicht werden.

Die Zentralen Orte sind nach Rangstufen gegliedert (z.B. Steiermark: Kernstadt, regionale Zentren, regionale Nebenzentren, teilregionale Versorgungszentren).

Ober-, Mittel-, Unterzentren

Im Land Kärnten dürfen nach einer 1993 erlassenen Verordnung der Landesregierung (Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur) Sonderwidmungen von Flächen für Einkaufszentren nur von Gemeinden festgelegt werden, die Oberzentren, Mittelzentren oder Unterzentren im Sinne dieser Verordnung sind. Oberzentren sind die Landeshauptstadt Klagenfurt und die Stadt Villach. Welche Gemeinden als Mittel- bzw. Unterzentren festgelegt werden, ergibt sich aus der Anlage zu dieser Verordnung.

Begriffe

Suburbanisierung

Suburbanisierung ist ein Prozess des Flächenwachstums der Städte über die Stadtgrenzen hinaus, indem Umlandgemeinden zu Vororten der Städte werden und sich Bevölkerung, Produktion, Dienstleistung und Handel aus der Kernstadt in das städtische Umland verlagern.

Flächenwidmungsplan

In Übereinstimmung mit den Zielen des örtlichen Entwicklungskonzepts ist im Flächenwidmungsplan für das gesamte Gemeindegebiet parzellenscharf auszuweisen, wie die einzelnen Flächen genutzt werden (Bauland, Grünland, Verkehrsfläche). Er ist eine Verordnung des Gemeinderates.

Bebauungsplan

Der Bebauungsplan, ebenfalls eine Verordnung des Gemeinderates, regelt die räumliche Verteilung und Gestaltung der Bebauung einer Parzelle (Bauweise, Fluchtlinien, Geschoßflächen, Bauhöhe) sowie die räumliche Verteilung, Organisation und Gestaltung der Freiräume im Bauland (Straßen, Plätze, Vorgärten, Parks).

Einkaufszentren

Einkaufszentren im Sinne der Raumordnung sind Gebäude mit Verkaufsräumen von Betrieben des Einzelhandels und Gewerbes samt den damit in Zusammenhang stehenden Dienstleistungseinrichtungen. Weiters zählen die Gebäude des Selbstbedienungs-Abholgroßhandels (C&C-Märkte), die eine definierte Gesamtfläche (Gesamtnutz- und Verkaufsfläche) überschreiten, dazu.

Nahversorgung

Unter Nahversorgung versteht man, dass es einer maßgeblichen Anzahl von Verbrauchern möglich ist, die zur Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse des täglichen Lebens dienenden Waren unter zumutbarem Zeit- und Kostenaufwand ohne Benützung eines Kraftfahrzeuges oder öffentlichen Verkehrsmittels zu kaufen.

Österreichische Raumordnungskonferenz

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ist eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die ÖROK auf Verwaltungsebene einer „Stellvertreterkommission“ sowie verschiedener Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Den ständigen Vorsitz in der Raumordnungskonferenz führt der Bundeskanzler. Für die laufende Tätigkeit ist beim Bundeskanzleramt eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Ausgangslage

- 3 Die ersten einfachen Einkaufszentren entstanden in den Vereinigten Staaten bereits in den 30er-Jahren des vorigen Jahrhunderts. Auch in Europa setzte sich in der Folge diese Form des Einzelhandels durch. Einkaufszentren wurden üblicherweise von einem Betreiber bzw. einem Konsortium am Rande der Ballungsräume oder überhaupt „auf der grünen Wiese“ errichtet. Seit den 80er-Jahren siedelten sich Einkaufszentren vermehrt auch in den Innenstädten an, wobei sich diese Entwicklung in den letzten Jahren beschleunigte.

Kompetenzverteilung

- 4 Raumordnung ist nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 2674/1954, eine Querschnittsmaterie. Der Bund wird hierbei aufgrund seiner sektoralen Zuständigkeiten (unter anderem Eisenbahn-, Berg-, Forstwesen, Wasserrecht), die Länder werden aufgrund der Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG tätig. Landesgesetze bilden die Grundlage für die überörtliche und örtliche Raumplanung. Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden.

Bei der Beurteilung raumordnungsrechtlicher Fragen für gewerbliche Betriebe, insbesondere für Einkaufszentren, kann es zu schwierigen Abgrenzungsproblemen kommen. Die diesbezügliche Judikatur des Verfassungsgerichtshofes lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass Fragen des Standorts von Unternehmen in die Landeskompetenz, Fragen der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern (Bedarfsprüfung) aber in die Kompetenz des Bundes im Rahmen seiner Zuständigkeit für Angelegenheiten des Gewerbes fallen (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG).

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 m², 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 Bedarfes sowie die nicht nachvollziehbare niedrige Abschöpfungsquote von 5 %*, die den Neubau von Einkaufszentren jeder Art verhinderten 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.

* 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.

(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 Bedarfes betroffen waren. Die taxative Aufzählung dieser Güter erfolgte mit der Einkaufszentren-Warenliste-Verordnung, BGBl. II Nr. 277/2000.

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* sowie abweichende Regelungen hinsichtlich der Definition der Verkaufsflächen und ihrer Zusammenrechnung sowie der Orts- und Stadtkernbereiche erschwerten die einheitliche Beurteilung.

* Die Genehmigung eines Einkaufszentrums darf nach der GewO 1994 ab einer Verkaufsfläche von mehr als 800 m² erfolgen, in Kärnten ab 600 m², in Oberösterreich von mehr als 1.500 m², in Salzburg ab 500 m², in der Steiermark ab 800 m².

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.

Gewerberecht

5.3 (1) *Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung sei auf die Anregung der Länder noch keine Antwort des BMWA erfolgt, weshalb sie den Bericht des RH zum Anlass nähme, neuerlich auf die unbefriedigende Situation hinzuweisen.*

(2) *Die anderen überprüften Länder gaben hiezu keine Stellungnahme ab.*

(3) *Das BMWA teilte mit, dass die bundeseinheitlichen Regelungen betreffend Einkaufszentren, die in der GewO 1994 enthalten sind und dem in Art. 4 B-VG verankerten Grundsatz der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes Rechnung tragen, beibehalten würden.*

Nahversorgung und Zentrenstärkung

6.1 Die steigende Konzentration im Einzelhandel auf wenige, filialisierte Handelsunternehmen und das stetige Wachstum an Verkaufsflächen bewirken eine Verschiebung von Umsatzanteilen 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.

Nach Meinung eines auf Standortfragen spezialisierten Beratungsunternehmens bestünde zur Zeit ein Trend zur Errichtung von Einkaufszentren auch in innerstädtischen Lagen. Für die Rückholung von Kaufkraft in innerstädtische Bereiche bedürfe es jedoch eines Bündels von Maßnahmen wie z.B. eine gute Erreichbarkeit auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die Sicherstellung von Zufahrtsmöglichkeiten und Parkplätzen für den motorisierten Individualverkehr sowie die Ansiedlung bzw. der Erhalt ausreichender Frequenzbringer*.

* vgl. Projektbericht „Wirtschaftspolitische Analyse des Strukturwandels im Einzelhandel“, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, Mai 2003, 3.2.1 Strukturwandel im Handel, S. 17



Nahversorgung und
Zentrenstärkung

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Im Endbericht des Projekts der ÖROK „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“ vom November 2005* wurde Nachfolgendes festgestellt. Eine abnehmende Anzahl von Lebensmittelgeschäften führt – bei gleichzeitigem Anstieg der Verkaufsflächen sowie der dominierenden Verwendung des PKW zum Einkaufen in größeren, besser sortierten und meist billigeren Geschäften – vor allem in den kleinen Ortschaften zu einer Beeinträchtigung der Lebensqualität für weniger mobile Bevölkerungsschichten.

* ÖROK-Projekt „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“, Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regional Governance-Veränderungen, Probleme, Handlungsbedarf, Endbericht November 2005, S. 106 bis 113

Die Studie „Wirtschaftspolitische Analyse des Strukturwandels im Einzelhandel“ des Institutes für Höhere Studien (IHS) in Wien von Mai 2003 vermerkte dazu, dass die größte Konkurrenz für die traditionellen Nahversorger im Zentrum eines Ortes nicht unmittelbar von den großen Einkaufszentren erwachse, sondern vielmehr von den Filialen der Supermarktketten.

Diese fielen nicht unter die raumordnungsrechtlichen Bestimmungen für Einkaufszentren und könnten durch ihre Ortsrandlage mit erheblich günstigeren Grundkosten und zumeist geringeren baulichen Auflagen tätig sein.*

* Projektbericht „Wirtschaftspolitische Analyse des Strukturwandels im Einzelhandel“, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, Mai 2003, 8.1.3 Nahversorgungsproblematik, S. 59

- 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 weiterentwickelnder raumordnungsrechtlicher Rahmensetzungen 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.

6.3 (1) Die Oberösterreichische Landesregierung teilte die Auffassung, dass die größte Konkurrenz für die traditionellen Nahversorger die Supermarktketten gebildet hätten. Deshalb sei mit der Novelle 2005 zum Oö. Raumordnungsgesetz 1994 festgelegt worden, dass künftig auch alle Supermarktketten und Diskonter eine eigene Flächenwidmung für jeden Standort benötigen.

(2) Die anderen überprüften Länder gaben hierzu keine Stellungnahme ab.

Fiskalpolitische Maßnahmen

Allgemeines

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* und Arbeitsplätze wurde dieses Instrument bisher nicht angewandt, weil dadurch ein Standortnachteil zu befürchten war.

* vorwiegend die Kommunalabgabe

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.



In seinem Bericht Reihe Bund 2005/8 über die Evaluierung des ÖPNRV-G 1999 hatte der RH hierzu empfohlen, im Zusammenhang mit Förderungsmaßnahmen die Gemeinden verstärkt auf die gesetzlich vorgesehene Einhebung der Verkehrsanschlussabgabe hinzuweisen.

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

9 Infolge der Entwicklung der Handelslandschaft wurden in der Fachliteratur mehrfach Regulierungsmaßnahmen bzw. Abgabenmodelle diskutiert. Damit sollte ein weiterer Ausbau verkehrsverursachender großflächiger Versorgungseinheiten verhindert und – zumindest bereichsweise – die Ausdünnung der Nahversorgung unterbunden werden.

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*.

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

Fiskalpolitische Maßnahmen

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 genutztes 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.

- 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 gemeinsam geplant und realisiert werden.

Vom Land könnte das Instrument des interkommunalen Finanzausgleiches auch im Rahmen des Regionalmanagements unterstützt 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.

Tabellarischer Überblick

Einleitung

- 12** Der RH erachtete es für zweckmäßig, verschiedene Daten und Informationen hinsichtlich der Einkaufszentren der vier untersuchten Länder in eine Übersicht aufzunehmen. Diese dient dazu, die Unterschiede in den einzelnen Ländern aufzuzeigen. Sie soll darüber hinaus auch Informationen über Vorgangsweisen, Schwerpunkte und Entwicklungsstände in diesen Ländern liefern.

Keinesfalls ist diese Übersicht als Bewertung zu sehen. Dies ist auch nicht möglich, weil gerade das Thema Einkaufszentren durch die Länder in ihren Raumordnungsgesetzen geregelt wird. Der Thematik wird als Ausdruck des Föderalismus zum Teil unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Daher wird an Problemstellungen mit unterschiedlichen Gewichtungen und Lösungsansätzen herangegangen.

Übersicht

- 13** Die in der Tabelle verwendeten Begriffe können aufgrund der in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Regelungen von gesetzlich festgelegten Begriffen und Definitionen abweichen, dienen jedoch hier als allgemeine Bezeichnungen.

Den Begriff „Einkaufszentren“ bzw. die Abkürzung „EKZ“ verwendet der RH zum Teil synonym für die in den vier Ländern verwendeten Bezeichnungen (Kärnten: Einkaufszentren – EKZ; Oberösterreich: Geschäftsbauten (für den überörtlichen Bedarf); Salzburg: Handels-großbetriebe; Steiermark: Einkaufszentren – EZ).

Die angegebenen Daten beziehen sich – wenn nicht anders angegeben – auf den Stand 31. Dezember 2005.

Auf allfällige erforderliche Erläuterungen in Fußnoten wird hingewiesen.



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Einkaufszentrenregelungen

	Kärnten	Oberösterreich
EKZ-Bestimmungen in den Raumordnungsgesetzen der Länder seit	Kärntner Gemeindeplanungs-gesetz 1970 ¹⁾ , Novelle LGBL. Nr. 8/1977	Oö. Raumordnungs-gesetz 1972, Novelle LGBL. Nr. 15/1977
Anzahl der Novellie-rungen betreffend EKZ	6	5 ²⁾
letzte Novelle betreffend EKZ	LGBL. Nr. 59/2004	LGBL. Nr. 115/2005
landesweites Sachprogramm	liegt vor	liegt nicht vor
Einzelverordnungen für EKZ	nein	ja
zwingende Bindung an das System der Zentralen Orte	ja	nein
Begriff „Einkaufszentrum“	grundsätzliche Einteilung in zwei Kategorien: Einkaufszentrum der Kategorie I (einschließlich Lebensmittel – EKZ I) und Einkaufszentrum der Kategorie II (ohne Lebensmittel – EKZ II)	eine Kategorie: Geschäftsbauten
Einkaufszentrum ab einer Verkaufsfläche (in m ²)	EKZ I über 600 m ² ; EKZ II über 600 m ² bzw. ab 2.500 m ² beim Kraftfahrzeug-, Maschinen-, Baustoff-, Möbel- und Brennstoffhandel	mehr als 300 m ²
Voraussetzung für die Widmung eines Gebietes für ein EKZ	Gemeinde muss im Entwick-lungsprogramm Versorgungs-infrastruktur als Ober-, Mittel- oder Unterezentrum bestimmt sein ³⁾	wenn keine aufsichtsbehörd-lichen Versagensgründe vor-liegen bzw. gemäß dem Raumordnungsprogramm der Landesregierung, wenn die Gesamtverkaufsfläche 1.500 m ² übersteigt
Widmungsarten, in denen die Errichtung eines EKZ zulässig ist	Sonderwidmung für EKZ in Dorf-, Wohn-, Kur- und Geschäftsgebieten	Gebiete für Geschäftsbauten, bis 1.500 m ² auch in Kern-gebieten

1) In Kärnten fanden sich die wichtigsten Bestimmungen betreffend Einkaufszentren nicht im Kärntner Raumordnungsgesetz, sondern im Kärntner Gemeindeplanungsgesetz.

2) Änderungen hinsichtlich des Einkaufszentrenregimes waren weiters in der Neufassung des Oö. Raumordnungsgesetzes 1994, LGBL. Nr. 114/1993, enthalten.

3) Grenzten Gemeinden, die nach dem Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur keine Sonderwidmung für Einkaufszentren erlassen durften, an die Oberzentren Klagenfurt und Villach an, so durfte die Landesregierung unter bestimmten Voraussetzungen diesen Gemeinden mit Bescheid die Bewilligung erteilen, eine Sonderwidmung für Einkaufszentren festzulegen.



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Salzburg	Steiermark
Salzburger Raumordnungsgesetz 1968, Novelle LGBL. Nr. 77/1975	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974, LGBL. Nr. 127/1974 Novelle LGBL. Nr. 13/1976
11	7
LGBL. Nr. 13/2004	LGBL. Nr. 20/2003
liegt nicht vor	liegt vor
ja	ja, in Ausnahmefällen
nein	ja
Handelsgroßbetrieb; Einteilung in fünf Kategorien: Verbrauchermärkte, C&C-Märkte, Fachmärkte, Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte, Einkaufszentren	Einkaufszentren 1: mit Lebensmitteln im Warensortiment; Einkaufszentren 2: ohne Lebensmittel im Warensortiment
ausschließlich Lebens- und Genussmittel über 500 m ² ; unabhängig von den angebotenen Waren ab 800 m ²	mehr als 800 m ²
Standortverordnung der Landesregierung, ausgenommen in gekennzeichneten Orts- und Stadtkernbereichen	nur in Gemeinden mit ausgewiesener zentralörtlicher Funktion
Gebiete für Handelsgroßbetriebe	Einkaufszentren 1: in Kerngebieten und Gebieten für Einkaufszentren 1, die höchstens 100 m von der Grenze des Kerngebietes entfernt sein dürfen; Einkaufszentren 2: in Kerngebieten und Gebieten für Einkaufszentren 2; Standortverordnung der Landesregierung im Einzelfall

	Kärnten	Oberösterreich
Beurteilungsgrundlagen	Überprüfung gemäß Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur; diverse Fachgutachten	verkehrliche, handelsstrukturelle sowie gegebenenfalls weitere Überprüfungen
Begriff „Verkaufsfläche“ umfasst	Flächen aller Räume, die für Kunden allgemein zugänglich sind, ausgenommen Stiegenhäuser, Gänge, Hausflure und Räume für Sanitäranlagen sowie die Verkaufsflächen im Freien	alle Flächen eines Handelsbetriebs, auf denen Waren oder Dienstleistungen angeboten werden, unabhängig davon, ob es sich um geschlossene Räume oder Freiflächen handelt
Festlegung von Verkaufsflächen-Höchstgrenzen in Zentralen Orten	ja	In den Raumordnungsprogrammen der Landesregierung sind maximale Gesamtverkaufsflächen festzulegen.
Regelung für die Zusammenrechnung von Verkaufsflächen in mehreren Bauten	Verkaufsflächen mehrerer Betriebe des Handels sind zusammenzuzählen, wenn diese eine bauliche oder betriebsorganisatorische Einheit bilden.	Verkaufsflächen mehrerer Handelsbetriebe, die in einem räumlichen Naheverhältnis zueinander stehen oder eine betriebsorganisatorische, funktionelle oder wirtschaftsstrukturelle Einheit bilden, sind – ausgenommen in Kerngebieten – zusammenzuzählen.
Lenkungsabgabe	nein	nein
Vorschreibung einer ÖPNRV-G-Abgabe	nein	nein



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Salzburg	Steiermark
im Regelfall verkehrliche, handelsstrukturelle und andere Überprüfungen durch das Land	im Ausnahmefall verkehrliche und handelsstrukturelle Überprüfungen durch das Land
Flächen für Ausstellung und Verkauf von Waren, Erbringung von Dienstleistungen und Abwicklung des geschäftlichen Verkehrs mit Kunden; Erschließungsflächen ohne Stiegen, ohne Tiefgaragen	Flächen aller Räume, auf denen Waren ausgestellt oder zum Verkauf angeboten werden oder sonst für Kunden bestimmt sind, ausgenommen Sanitärräume, Lagerräume und Flächen zur inneren Erschließung (Stiegenhäuser, Gänge, Windfang und dergleichen)
nein	ja
Wenn räumliches Naheverhältnis und entweder ein funktionaler Zusammenhang oder die Schaffung innerhalb von fünf Jahren vorliegt, ausgenommen in gekennzeichneten Orts- und Stadtkernbereichen	Mehrere Gebäude oder Teile von Gebäuden gelten als EKZ, wenn sie in einem räumlichen Naheverhältnis stehen und/oder eine bauliche oder betriebsorganisatorische Einheit bilden.
nein	nein
nein	nein

Maßnahmen zur Zentrenstärkung

	Kärnten	Oberösterreich
Ortskernabgrenzung	als Zone	als Widmungskategorie
Grundlage	Orts- und Stadtkern- Verordnung, LGBl. Nr. 44/2003	Beschreibung Widmungs- kategorie Kerngebiet gemäß § 22 Abs. 4 Öö. Raumordnungsgesetz
in jeder Gemeinde möglich	nur in Ober- und Mittelzentren	ja
mehrere Bereiche in einer Gemeinde zulässig	nein	ja
Flächenbegrenzung für EKZ	durch Gemeinde im Teilbebauungsplan	maximal 1.500 m ² Gesamt- verkaufsfläche im Kerngebiet ohne Raumordnungsprogramm der Landesregierung möglich
Darstellung im Flächenwidmungsplan	durch Umfassungslinie	Signatur K bzw. entsprechender Farb- oder Grauton
Förderung der Nahver- sorgung durch das Land	Kärntner Wirtschaftsförderungs- Fonds (1. Oktober 2004 – 31. Dezember 2005) Nahversorgungskonzept Gemeinde 2005 (1. Jän- ner 2005 – 31. Dezember 2006)	Nahversorgungs- förderungsprogramm (1. Februar 2000 – 30. Juni 2005)



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Salzburg	Steiermark
als Zone	als Widmungskategorie
§ 16 Abs. 5 Salzburger Raumordnungsgesetz 1998; Leitfaden	Beschreibung Widmungskategorie Kerngebiet gemäß § 23 Abs. 5 lit. c Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974
ja	ja
ja	ja
keine Flächenbegrenzung in gekennzeichneten Orts- und Stadtkernen vorgesehen	maximal zulässige Verkaufsf lächen abgestuft nach zentral-örtlicher Funktion der Gemeinden
durch parzellenscharf festgelegte Umfassungslinie	Signatur KG bzw. entsprechender Farbton
Lebensmittel-Nahversorgungs-Programm 2001-2006	Aktionsprogramme der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H.: Nahversorgung in der Steiermark, Nahversorgung im Grenzland

Statistische Daten

	Kärnten	Oberösterreich
laufende Grundlagenerhebung	nein	nein
Anzahl der Einzelhandelsbetriebe ¹⁾	3.642	8.052
Anzahl der Lebensmittelgeschäfte ¹⁾	456	1.021
Anzahl der EKZ gesamt	230 ²⁾	139 ³⁾
Anzahl in den einzelnen Kategorien	EKZ I: 136 EKZ II: 94 ²⁾	überwiegend bzw. einschließlich Lebensmittel: 73 Fachmärkte (ohne Lebensmittel): 70 ⁴⁾
Verkaufsfläche der EKZ gesamt	718.104 m ^{2 2)}	1.850.644 m ² gesamt ⁵⁾ 1.050.329 m ² per Verordnung ³⁾
Verkaufsfläche der EKZ einschließlich Lebensmittel	326.049 m ^{2 2)}	453.419 m ^{2 3)}
Verkaufsfläche in EKZ je Einwohner	1,28 m ^{2 2)}	1,33 m ^{2 5)}
ungenutzte Flächen, Leerstände	nicht bekannt	nicht bekannt
Anzahl der Gemeinden	132	445
Gemeinden ohne Nahversorger (vollsortiertes Lebensmittelgeschäft) in %	4,5 % (Stand: 2000)	8,8 % (Stand: 1999)

1) Quelle: KMU Forschung Austria, Stand: 2004

2) Stand genehmigte Verkaufsfläche September 2004, Bevölkerungsstand 1. Jänner 2005

3) per Verordnung seit Novelle 1990 zum Oö. Raumordnungsgesetz erlassen, Stand: 31. Dezember 2005

4) Der gegenüber der Gesamtanzahl höhere Summenwert ergab sich daraus, dass in einigen Verordnungen sowohl Bereiche mit überwiegend bzw. einschließlich Lebensmitteln als auch solche ohne Lebensmittel festgelegt wurden.

5) Gesamtverkaufsfläche mit und ohne Verordnung gewidmet; Bevölkerungsstand vom 1. Jänner 2005



BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Salzburg	Steiermark
ja	nein
4.165	7.442
382	982
123 ⁶⁾	nicht bekannt ⁸⁾
Verbrauchermärkte: 23 ⁷⁾ C&C-Märkte: 8 Fachmärkte: 20 Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte: 32 Einkaufszentren: 40	Einkaufszentren 1 (mit Lebensmitteln): nicht bekannt ⁸⁾ Einkaufszentren 2 (ohne Lebensmittel): nicht bekannt ⁸⁾
574.598 m ² ⁶⁾	nicht bekannt ⁸⁾
nicht bekannt ⁷⁾	nicht bekannt ⁸⁾
1,09 m ² ⁶⁾	nicht bekannt ⁸⁾
130.593 m ² ⁶⁾	nicht bekannt ⁸⁾
119	542
15,1 % (Stand: 2005)	25,6 % (Stand: 2005)

⁶⁾ Handelsgroßbetriebe gesamt, Stand 31. Dezember 2005

⁷⁾ Alle Kategorien von Handelsgroßbetrieben dürfen in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, dies aber in unterschiedlichem Ausmaß (ausschließlich oder überwiegend bzw. geringfügig), darunter auch die Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte mit großen Verkaufsflächen. Daher fehlt die Vergleichbarkeit mit den anderen Ländern.

⁸⁾ keine Angabe möglich, weil keine eigenen Bewilligungsverfahren mit Ausnahme der Einzelstandortverordnung bestehen und keine statistische Erfassung erfolgte

Einzelfeststellungen

Wirkungsbereich des Landes Kärnten

Rechtliche Grundlagen

Allgemeines

- 14** In Kärnten waren die zentralen Rechtsgrundlagen der Raumordnung in zwei Gesetzen geregelt. Das Kärntner Raumordnungsgesetz definierte vorrangig allgemeine Ziele sowie Grundsätze der Raumordnung und enthielt unter anderem Bestimmungen zu überörtlichen Entwicklungsprogrammen. Das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz (**K-GplG**) traf die maßgeblichen Regelungen für die örtliche Raumplanung.

Die Regelungen beider Landesgesetze waren weitgehend miteinander verschränkt. So fanden sich die wichtigsten Bestimmungen über Einkaufszentren im K-GplG, im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur, in der Orts- und Stadtkernverordnung sowie indirekt auch im Kärntner Raumordnungsgesetz.

Kärntner Gemeindeplanungsgesetz

- 15.1** (1) Mit der Novelle LGBI. Nr. 8/1977 des Kärntner Gemeindeplanungsgesetzes wurden die Rahmenbedingungen für die Errichtung von Einkaufszentren erstmalig gesetzlich geregelt. Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung für ein Einkaufszentrum mit einer wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche von mehr als 600 m² war die Festlegung einer Sonderwidmung im Flächenwidmungsplan.

(2) Mit der Novelle LGBI. Nr. 30/1990 war nunmehr das Höchstausmaß der zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche bei der Festlegung der Sonderwidmung für Einkaufszentren festzulegen.

(3) Mit der Novelle LGBl. Nr. 59/1992 erfolgte eine Neudefinition des Begriffes Einkaufszentrum. Das Gesetz unterschied nunmehr zwischen

- Einkaufszentren der Kategorie I (EKZ I), in denen neben Gütern mehrerer Warengruppen Lebensmittel angeboten wurden und deren wirtschaftlich zusammenhängende Verkaufsfläche 400 m² überstieg (in der Landeshauptstadt Klagenfurt und in der Stadt Villach 600 m²) sowie
- Einkaufszentren der Kategorie II (EKZ II; Verkaufslokale des Einzel- und Großhandels – ohne Lebensmittel – ab einer wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche von 1.000 m² sowie fünf weiterer Branchen ab einer zusammenhängenden Verkaufsfläche von 3.000 m²).

Wesentlich war weiters die Verpflichtung der Landesregierung zur Erlassung eines Entwicklungsprogramms „Versorgungsinfrastruktur“ im Sinne des Kärntner Raumordnungsgesetzes zur Erhaltung und Sicherung der in Kärnten vorgegebenen Zentrenstrukturen sowie zur Erhaltung infrastrukturell vielfältiger Orts- und Stadtkerne.

Danach durften nur mehr jene Gemeinden Sonderwidmungen für Einkaufszentren erlassen, die in diesem Entwicklungsprogramm eine Zentrumsfunktion aufwiesen. Die Gemeinden hatten im Bebauungsplan das Höchstausmaß der wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche festzulegen, wobei sie an die im Entwicklungsprogramm festgelegten Höchstausmaße gebunden waren.

Unter bestimmten Voraussetzungen bestand für Gemeinden, die an die Landeshauptstadt Klagenfurt und die Stadt Villach angrenzten und weder als Mittel- noch als Unterzentrum festgelegt waren, die Möglichkeit einer Ausnahme. In diesem Fall durfte das für Unterzentren festgelegte Höchstausmaß der für ein einzelnes Einkaufszentrum zulässigen wirtschaftlichen Verkaufsfläche nicht überschritten werden.

(4) Im Jahr 2002 wurden wesentliche Bestimmungen zur Begünstigung von Einkaufszentren in innerstädtischen Lagen eingeführt, wodurch das Sonderwidmungserfordernis für Einkaufszentren in Orts- oder Stadtkernen von Ober- und Mittelzentren entfiel. Für ein solches Einkaufszentrum war ein Teilbebauungsplan zu erlassen, in dem das Höchstausmaß der zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche festzulegen war. Die Landesregierung hatte mit Verordnung nähere Regelungen zu erlassen (Orts- und Stadtkern-Verordnung).

Rechtliche Grundlagen

In Ober- oder Mittelzentren, die Orts- bzw. Stadtkerne festgelegt hatten, verringerte sich das im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur festgelegte Höchstausmaß der für das jeweilige Ober- oder Mittelzentrum insgesamt zulässigen Flächen für wirtschaftlich zusammenhängende Verkaufsflächen für Einkaufszentren im Ausmaß bestimmter bereits bestehender Verkaufsflächen.

Diese Flächen bemaßen sich an den innerhalb der festgelegten Orts- oder Stadtkerne bestehenden Verkaufslokalen des Einzelhandels, die bis dahin als Einkaufszentrum gegolten hatten.

Die Landesregierung hatte das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur innerhalb von sechs Monaten nach der Festlegung eines Orts- oder Stadtkernes entsprechend anzupassen. Weiters wurde für EKZ I mit nunmehr einheitlich 600 m² ein neuer Schwellenwert eingeführt.

(5) Mit der Novelle LGBl. Nr. 59/2004 wurden hinsichtlich der Einkaufszentren eine verpflichtende integrierte Flächenwidmungs- und Bauungsplanung sowie eine Festlegung der im jeweiligen Einzelfall zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche durch die Gemeinden im Rahmen von Teilbauungsplänen anhand gesetzlich vorgegebener Kriterien vorgesehen.

Aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken gegen die Festlegung des Höchstausmaßes der wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche für ein einzelnes Einkaufszentrum wurde von einer überörtlichen Festlegung abgegangen (siehe Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur, Novelle LGBl. Nr. 6/2004) und dies der örtlichen Raumplanung überlassen. Die zugrunde liegende Ermächtigungsnorm (§ 10 Abs. 2 lit. d K-GplG) für Teile des Entwicklungsprogramms Versorgungsinfrastruktur wurde ersatzlos aufgehoben.

In Ermangelung eines – auch für Unterzentren – rechtswirksam festgelegten Höchstausmaßes der für ein einzelnes Einkaufszentrum zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche war nunmehr die darauf Bezug nehmende Beschränkung des Verkaufsflächenausmaßes in § 11 Abs. 1 lit. c (siehe auch Novelle LGBl. Nr. 59/1992) im Zusammenhang mit Ausnahmen zum Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur wirkungslos. § 11 Abs. 1 lit. c wurde allerdings bislang nicht gestrichen.



Laut Mitteilung der Abteilung 3 – Gemeinden – Unterabteilung Raumordnungsrecht, dürfte es sich hierbei um ein Redaktionsversehen anlässlich der Novelle LGBL. Nr. 59/2004 gehandelt haben.

- 15.2** Zusammenfassend anerkannte der RH das Bestreben, die über Jahre hinweg vielfältigen Herausforderungen des Themenkomplexes Einkaufszentren durch ein angemessenes Regelwerk zu bewältigen, um dem Ziel einer vorausschauenden und steuernden Landesplanung gerecht zu werden.

Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur

- 16.1** Mit LGBL. Nr. 25/1993 wurde das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur erlassen. Dem K-GplG folgend wurden die Landeshauptstadt Klagenfurt und die Stadt Villach als Oberzentren festgelegt.

In der Anlage der Verordnung wurden die Stadtgemeinden Wolfsberg, Spittal an der Drau, St. Veit an der Glan, Völkermarkt, Feldkirchen in Kärnten und Hermagor-Pressegger See als Mittelzentren sowie weitere 23 Gemeinden (seit der Novelle LGBL. Nr. 9/2000 24 Gemeinden) als Unterzentren eingestuft; das Höchstausmaß der insgesamt zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen für EKZ I wurde je nach Einstufung festgelegt.

Durch das Erkenntnis des VfGH vom 26. November 2003, VfSlg. 17057, wurde die Festlegung des Höchstausmaßes der zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur für ein einzelnes EKZ II im Allgemeinen sowie für Einkaufszentren des Möbelhandels im Speziellen als gesetzwidrig aufgehoben.

Die zugrunde liegende Ermächtigungsnorm (§ 10 Abs. 2 lit. d K-GplG) für § 3 des Entwicklungsprogramms Versorgungsinfrastruktur wurde mit der Novelle LGBL. Nr. 59/2004 des K-GplG ersatzlos aufgehoben. Dem Verordnungstext des § 3 des Entwicklungsprogramms Versorgungsinfrastruktur war damit die gesetzliche Grundlage entzogen.

Der Verpflichtung, wonach die Landesregierung das Höchstausmaß der im jeweiligen Ober- oder Mittelzentrum insgesamt zulässigen Flächen für wirtschaftlich zusammenhängende Verkaufsflächen für Einkaufszentren im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur längstens innerhalb von sechs Monaten nach der Festlegung eines Orts- oder Stadtkernes anzupassen hatte (siehe Novelle 2002 des K-GplG), war noch nicht nachgekommen worden.

Rechtliche Grundlagen

Laut Auskunft der für den Rechtsbereich Raumordnung und Raumplanung zuständigen Abteilung war die Notwendigkeit zur Überprüfung des Entwicklungsprogramms Versorgungsinfrastruktur und zur teilweisen Anpassung erkannt worden. Die Abteilung 20 – Landesplanung sei ersucht worden, entsprechende Grundlagenerhebungen und Überprüfungen durchzuführen. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH lagen noch keine ausreichenden Entscheidungsgrundlagen vor.

16.2 Nach Ansicht des RH wäre das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur aufgrund der nunmehrigen Rechtslage sowie des Erfordernisses der Aktualisierung der insgesamt zulässigen Verkaufsflächen je Zentrum auf Basis fundierter fachlicher Entscheidungsgrundlagen zu überarbeiten.

Orts- und Stadtkern- Verordnung

17.1 Die Orts- und Stadtkern-Verordnung der Kärntner Landesregierung stellte eine genaue Handlungsanleitung für die Festlegung von Orts- bzw. Stadtkernen in Ober- und Mittelzentren im Sinne des Entwicklungsprogramms Versorgungsinfrastruktur dar.

17.2 Der RH erachtete die detaillierte Normierung zur Festlegung eines Orts- bzw. Stadtkernes für positiv.

Regionale Entwick- lungsprogramme

18.1 In den Anlagen zu zwei regionalen Entwicklungsprogrammen waren einzelne Bestimmungen zu Einkaufszentren enthalten. Das Entwicklungsprogramm für den Kärntner Zentralraum trat 1977, jenes für den Raum Klagenfurt 1981 in Kraft. Generell wurden sämtliche sieben im Index des Kärntner Raumordnungsrechts aufscheinenden regionalen Entwicklungsprogramme zwischen den Jahren 1977 und 1987 verordnet. Eines dieser Programme wurde im Jahr 1991 novelliert.

18.2 Der RH empfahl die Evaluierung der regionalen Entwicklungsprogramme, um deren Aktualität zu gewährleisten.

Einkaufszentrum in Klagenfurt

19.1 Die Landeshauptstadt Klagenfurt legte – der neuen Rechtslage entsprechend – auf der Grundlage einer Studie vom Oktober 2003 ihr Stadtkerngebiet fest. Ein international tätiges Unternehmen beabsichtigte daraufhin, im Nordosten der Klagenfurter Innenstadt ein mehrgeschobiges Einkaufszentrum zu errichten.

Der von der Landeshauptstadt im Mai 2003 abgeänderte Flächenwidmungsplan wurde im August 2003 genehmigt. Die Landeshauptstadt legte mit Verordnung vom September 2003 im Teilbepbauungsplan für diese Liegenschaft eine Reihe von Auflagen und Bedingungen fest (z.B. bauliche Ausnutzung, höchstzulässige Geschoßflächenzahl, höchstzulässige Bauhöhe, Höchstausmaß der wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsfläche).

Projekt Einkaufszentrum Klagenfurt

Baubeginn	1. September 2004
geplante Fertigstellung	29. März 2006
Gesamtkosten	rd. 170 Mill. EUR
Verkaufsfläche	rd. 27.000 m ²
Geschäfte	rd. 120
Gastronomie	rd. 3.000m ²
Parkplätze	rd. 880
tägliche Besucherzahl	rd. 12.500 Personen
Einzugsgebiet	rd. 422.000 Personen

Als Projektziele führte der Bauwerber

- die Unterstützung der Landeshauptstadt beim Ausbau ihrer Stellung als „wirtschaftlicher Motor“ im Zentralraum Kärntens,
- den Ausbau der Stadt in ihrer Bedeutung als wichtigster regionaler und überregionaler Handelsstandort,
- die Vergrößerung des Einzugsgebietes durch intensivierte Ausstrahlung ins benachbarte Ausland,
- eine vermehrte Bindung der Kaufkraft an das Stadtzentrum sowie
- das Zurückdrängen der „Grüne-Wiese-Standorte“

an.

- 19.2** Erst die neue Gesetzeslage ermöglichte die rasche Umsetzung dieses Projekts. Ob allerdings die von den Projektbetreibern angeführten positiven Auswirkungen auf die Landeshauptstadt Klagenfurt eintreten werden, wäre zu evaluieren.

Auswirkungen und Maßnahmen

Entwicklung der Einkaufszentren

- 20** Im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur wurden 32 Ober-, Mittel- und Unterezentren 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.

Das gesamte Kontingent für EKZ I umfasste landesweit eine Verkaufsfläche von 346.000 m², wobei den beiden Oberzentren Klagenfurt und Villach Kontingente von 100.000 m² bzw. 128.500 m² zugeteilt wurden.

Die nachstehende Tabelle zeigt den jeweiligen Stand an tatsächlich genehmigten bzw. gewidmeten Verkaufsflächen in m² für die Kategorien EKZ I und EKZ II in den Jahren 2000, 2002 und 2004:

Kategorie	Kontingent	2000	2002	2004
		in m ²		
<u>EKZ I</u>	<u>346.000</u>	<u>308.692</u>	<u>324.538</u>	<u>326.049</u>
<u>EKZ II</u>	<u>-</u>	<u>314.638</u>	<u>324.574</u>	<u>392.055</u>
Summe		623.330	649.112	718.104

Bei den nicht kontingentierten Verkaufsflächen für EKZ II (ohne Lebensmittel) ergab sich eine deutliche Steigerung zwischen 2002 und 2004 überwiegend in den Ober- und Mittelzentren. Insgesamt entfielen 2004 rd. 45 % der gesamten Verkaufsfläche von Einkaufszentren des Landes auf die Kategorie EKZ I. Die genehmigte Gesamtverkaufsfläche je Einwohner* lag in diesem Jahr bei rd. 1,28 m².

* basierend auf dem Bevölkerungsstand vom 1. Jänner 2005



Auswirkungen und Maßnahmen

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Die Anzahl der EKZ I und EKZ II stieg zwischen 2002 und 2004 von 221 auf 230 an. Während bei den Einkaufszentren ohne Lebensmittel eine Erhöhung der Anzahl von 83 auf 94 zu verzeichnen war, blieb die Anzahl der Einkaufszentren einschließlich Lebensmittel nahezu konstant. Grund dafür war, dass trotz der mit der Novelle 2002 des K-GplG erfolgten Anhebung des Sonderwidmungserfordernisses für EKZ I (von 400 m² auf 600 m²) kaum Rückwidmungen durch die Gemeinden erfolgten.

Daher wies der Bestand an EKZ I im Jahr 2004 auch Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche zwischen 400 m² und 600 m² auf. Die durchschnittliche Verkaufsfläche betrug im Jahr 2004 bei den EKZ I rd. 2.400 m², bei den EKZ der Kategorie II rd. 4.170 m².

Ziele der Raumordnung betreffend Nahversorgung

- 21** Der § 2 des Kärntner Raumordnungsgesetzes 1969 legt unter anderem als Ziele fest, dass für die einzelnen Regionen des Landes unter Bedachtnahme auf die jeweiligen räumlichen und strukturellen Gegebenheiten und ihre Entwicklungsmöglichkeiten eine bestmögliche Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstruktur anzustreben ist. Dabei ist für eine entsprechende Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung Vorsorge zu treffen.

Zielsetzung des Entwicklungsprogramms Versorgungsinfrastruktur ist die Erhaltung und Sicherung der im Land Kärnten vorgegebenen Zentrenstrukturen sowie die Erhaltung infrastrukturell vielfältiger Orts- und Stadtkerne.

Ausgehend vom System der Zentralen Orte sollte die räumliche Konzentration von Einzelhandelseinrichtungen nur so weit zugelassen werden, als ein als zumutbar erachtetes, durchschnittliches Ausstattungsniveau in den Regionen bzw. Orten der niedrigen Hierarchiestufen nicht unterschritten wird. Das Mindestausstattungsniveau an Verkaufsflächen im Lebensmittelhandel wurde mit einem Wert von 0,18 m² pro Einwohner festgelegt.

Entwicklung der Nahversorgung

- 22** Während 1988 jede der 132 Kärntner Gemeinden einen Nahversorger aufwies, waren im Jahr 2000 sechs Gemeinden gänzlich ohne einen Nahversorger. Weitere 40 Gemeinden wiesen ein vollsortiertes Lebensmittelgeschäft (Lebensmittel-Vollversorger) auf. Die Anzahl der Gemeinden, in denen eine potenzielle Gefährdung der Nahversorgung angenommen werden konnte, vervierfachte sich zwischen 1988 und 2000.

Auswirkungen und Maßnahmen

Im Jahr 1988 bestanden in Kärnten noch rd. 1.000 vollsortierte Lebensmittelgeschäfte mit einer Gesamtverkaufsfläche von rd. 186.000 m². Ihre Anzahl verringerte sich bis zum Jahr 2000 auf rund die Hälfte (513). Die Gesamtverkaufsfläche stieg jedoch im gleichen Zeitraum um rd. 30.000 m² auf rd. 214.000 m² an, was einer Verkaufsfläche im Lebensmittelhandel von 0,39 m² pro Einwohner entsprach.

In den Oberzentren erhöhte sich die Verkaufsfläche besonders stark. Die Landeshauptstadt Klagenfurt verzeichnete zwischen 1988 und 2000 einen Zuwachs der durchschnittlichen Verkaufsfläche je Lebensmittelgeschäft von rd. 210 m² auf 660 m², die Stadt Villach von 280 m² auf 790 m².

Der beschriebene allgemeine Trend zu Einkaufszentren in innerstädtischen Lagen zeigte sich auch in der Studie zur Evaluierung der Einkaufszentrenregelung in Kärnten aus dem Jahr 2001. Zwischen 1988 und 2000 waren eine deutliche Steigerung der Betriebsgrößen in den Ober- und Mittelzentren sowie eine starke Ausdünnung der Nahversorgung in den kleineren Gemeinden zu verzeichnen.

Nahversorgungsförderung

23.1 Der Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds gewährte im Zeitraum zwischen 1. Oktober 2004 und 31. Dezember 2005 Zuschüsse für Projekte, die zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Nahversorgung mit Lebensmitteln des täglichen Bedarfes im ländlichen Raum in Kärnten beitragen sollten (z.B. Betriebsansiedlungs- und Neugründungsvorhaben sowie Projekte im Zusammenhang mit Betriebsübernahmen).

Das zusätzliche „Nahversorgungskonzept Gemeinde 2005“ galt von 1. Jänner 2005 bis 31. Dezember 2006; dabei stimmten die förderbaren Projekte mit jenen der Nahversorgungsförderung des Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds nahezu überein.

23.2 Der RH kritisierte die Überschneidung der Geltungszeiträume sowie die fehlende Abstimmung und Koordination der beiden Nahversorgungsförderungsprogramme. Er empfahl, künftig derartige Konzepte inhaltlich und zeitlich abzustimmen.

23.3 *Laut Stellungnahme der Kärntner Landesregierung sollte durch das Zusatzkonzept einerseits eine Auffangregelung für das absehbare Auslaufen des Förderungsprogramms geschaffen und andererseits eine Stärkung der Förderung des Kärntner Wirtschaftsförderungs Fonds vorgesehen werden; dessen Fördermittel waren bereits ausgeschöpft.*

Datengrundlagen

24.1 In der Abteilung 20 – Landesplanung des Amtes der Landesregierung lag 2001 eine Studie zum Thema „Evaluierung der Einkaufszentrenregelung in Kärnten“ vor. Eine strukturierte Grundlagenerhebung zu Einkaufszentren und zur Nahversorgung fehlte ebenso wie Aufzeichnungen über die aktuelle Situation bzw. die Entwicklung seit Bestehen von gesetzlichen Regelungen für Einkaufszentren. Auch eine Aktualisierung der genannten Evaluierungsstudie unterblieb bisher.

Ferner waren planliche Auswertungen mit Hilfe des Kärntner Geografischen Informationssystems (KAGIS) weder vorhanden noch möglich.

Die Unterabteilung örtliche Raumplanung erhielt in den Jahren 2000, 2002 und 2004 von den als Ober-, Mittel- bzw. Unterzentren eingestuften Gemeinden Angaben über jene Grundstücksflächen, die als Einkaufszentren gemäß dem K-GplG (EKZ I und EKZ II) gewidmet wurden. Eine systematische Erhebung und Evaluierung dieser Daten unterblieb. Ebenso wenig konnte die Fachabteilung eine Aufstellung über die tatsächlich vorhandenen Verkaufsflächen vorlegen.

Auch eine räumliche Zuordnung der genehmigten Flächen innerhalb der einzelnen Gemeinden war nicht möglich.

Gemäß § 10 Abs. 4 K-GplG sind die Gemeinden verpflichtet, das Ausmaß von wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen, für die noch eine Sonderwidmung für EKZ I erlassen werden darf, evident zu halten und der Landesregierung jeweils gleichzeitig mit einem Antrag nach § 13 Abs. 5* leg. cit. mitzuteilen. Weder kamen die Gemeinden dieser Verpflichtung nach, noch wurden diese Angaben von der Landesregierung eingefordert.

* Vorlage des Flächenwidmungsplans an die Landesregierung zur Genehmigung

Über Einkaufszentren, die eine Verkaufsfläche unterhalb des Schwellenwertes aufwiesen und auf Gewerbegebietsflächen errichtet wurden, verfügte das Land bisher über keine Informationen. Ursache dafür war die Erteilung der Genehmigungen durch die Gemeinden; hierfür waren keine gesonderten Widmungsverfahren erforderlich. Auch erschwerte die Orts- und Stadtkern-Verordnung eine vollständige Datenerfassung, weil die in den verordneten Bereichen errichteten Einkaufszentren nicht unter die Regelungen des K-GplG fielen.

Datengrundlagen

- 24.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Abteilung 20 – Landesplanung über die Entwicklung und den aktuellen Stand der Einkaufszentren in Kärnten über nur äußerst mangelhaftes Datenmaterial verfügte. Die Evaluierung der geltenden gesetzlichen Regelungen sowie eine zukunftsgerichtete Steuerung der Entwicklung waren somit nicht möglich.

Der RH empfahl, geeignete Kennzahlen zu Einkaufszentren zwecks Erfassung der Versorgungslage und zur Evaluierung der im Kärntner Raumordnungsgesetz sowie im Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur gesteckten Ziele festzulegen. Die Daten wären unter Nutzung des KAGIS kontinuierlich zu beobachten und zu aktualisieren. Ferner sollte eine strukturierte und möglichst vollständige Erfassung der gewidmeten sowie der tatsächlich in Anspruch genommenen Flächen angestrebt werden.

Auf die Einhaltung der Evidenzhaltung sowie der Meldepflichten nach dem Kärntner Gemeindeplanungsgesetz wäre zu achten.

- 24.3** *Die Kärntner Landesregierung stimmte dieser Darstellung zu. Die Abteilung 20 – Landesplanung sowie die Abteilung 3 – Gemeinden erkenne die dringende Notwendigkeit für die Erarbeitung fachlicher Unterlagen. Die vom RH geforderte strukturierte Grundlagenerhebung samt Monitoring bedinge aber einen gewaltigen Arbeits- und Finanzaufwand, der bisher aufgrund anderer aktueller Aufgabenstellungen bzw. Prioritätensetzungen hintangestellt werden musste.*

Weitere Feststellung

- 25** Eine weitere Feststellung betraf die Errichtung eines Großhandelsbetriebes im Osten der Landeshauptstadt Klagenfurt, dessen Verkaufsfläche im Verlauf der Genehmigungsverfahren um rd. 12 % angestiegen war.



BMF BMVIT BMWA

Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

Rechtliche Grundlagen

Oberösterreichisches
Raumordnungsgesetz

26.1 (1) Aufgrund der beträchtlichen Zunahme der Anzahl von Supermärkten im Einzugsbereich von Städten wurden mit der Novelle 1977 des Oö. Raumordnungsgesetzes 1972 (**Oö. ROG 1972**) erstmals die Einkaufszentren geregelt. Gemäß § 2 Abs. 6 war die Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft sowie die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen anzustreben.

Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf sollten nur insoweit zugelassen werden, als die Aufrechterhaltung und Sicherung der Nahversorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen, insbesondere mit Waren und Leistungen des täglichen Bedarfes, im Einzugsbereich des Geschäftsbaues nicht gefährdet wurde.

Eine Grundvoraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung stellte die entsprechende Widmung der Liegenschaft als „Gebiet für Geschäftsbauten“ im Flächenwidmungsplan dar. Als solche galten Großgeschäfte, Warenhäuser und Einkaufszentren im Sinne der Oö. Bauverordnung, deren Gesamtverkaufsfläche mehr als 600 m² oder deren Gesamtbetriebsfläche* mehr als 1.000 m² betrug.

* Zur Gesamtverkaufsfläche zählten die Flächen aller Räume, die für die Kunden bestimmt und zugänglich waren, ausgenommen Stiegenhäuser, Gänge, Hausflure und Räume für sanitäre Anlagen. Zur Gesamtbetriebsfläche gehörten die Flächen aller Verkaufs-, Betriebs- und Lagerräume mit Ausnahme der Stellplatzflächen für Kraftfahrzeuge.

(2) Eine umfangreiche Änderung der Rechtslage bezüglich der Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf trat durch die Novelle 1989 ein. Der erste Satz des Raumordnungsgrundsatzes im § 2 Abs. 6 Oö. ROG 1972 zielte nunmehr auf eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen in Krisenzeiten ab.

Rechtliche Grundlagen

Ferner durften Gebiete für Geschäftsbauten nur insoweit gewidmet werden, als in einem Raumordnungsprogramm der Landesregierung bestimmt war, dass eine dieser Widmung entsprechende Verwendung von Grundflächen in der betroffenen Gemeinde zulässig war. Im Flächenwidmungsplan war bei der Widmung von Gebieten für Geschäftsbauten für die einzelnen Gebiete das Höchstausmaß der zulässigen Gesamtverkaufsfläche bzw. Gesamtbetriebsfläche der darauf zu errichtenden Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf festzulegen.

(3) Mit LGBL. Nr. 114/1993 wurde das Oö. Raumordnungsgesetz neu gefasst (**Oö. ROG 1994**). Als „Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf“ galten nunmehr

- Handelsbetriebe mit einer Gesamtverkaufsfläche von mehr als 600 m², die überwiegend Lebens- und Genussmittel einschließlich sonstiger Artikel des täglichen Bedarfs anboten oder die gemischte Waren einschließlich Lebens- und Genussmittel der Grundversorgung anboten, sowie
- Betriebe, die keine Lebens- und Genussmittel der Grundversorgung anboten (Fachmärkte) und deren Gesamtverkaufsfläche, wenn die Kunden die Waren überwiegend selbst entnehmen konnten, mehr als 1.000 m², sonst mehr als 3.000 m², betrug.

(4) Mit der Novelle 2005 wurde der Terminus „Geschäftsbauten“ anstatt „Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf“ eingeführt. Die Unterscheidung zwischen den oben genannten Handelsbetrieben sowie zwischen Fachmärkten mit Selbstbedienung und sonstigen Fachmärkten entfiel. Als Geschäftsbauten galten nunmehr Handelsbetriebe, deren Gesamtverkaufsfläche mehr als 300 m² betrug. Geschäftsbauten durften – ausgenommen in Kerngebieten bis 1.500 m² Verkaufsfläche – ausschließlich in dafür gewidmeten Gebieten errichtet werden.

Voraussetzung für die Widmung eines Geschäftsgebietes war ab einer Gesamtverkaufsfläche von mehr als 1.500 m² ein Raumordnungsprogramm der Landesregierung. Darin waren nähere Festlegungen über die Art von Märkten sowie über die höchstzulässige Gesamtverkaufsfläche zu treffen. Die Beschränkung oder der Ausschluss eines bestimmten Warenangebotes (z.B. Lebensmittel der Grundversorgung) war möglich.

Weiters wurde die Zusammenrechnungsregel für Verkaufsflächen adaptiert und klargestellt, dass im Kerngebiet keine Zusammenrechnung der Verkaufsflächen erfolgt.

- 26.2** Zusammenfassend anerkannte der RH das Bestreben, die über Jahre hinweg vielfältigen Herausforderungen des Themenkomplexes Einkaufszentrum durch ein angemessenes Regelwerk zu bewältigen, um dem Ziel einer vorausschauenden und steuernden Landesplanung gerecht zu werden.

Hinsichtlich der Novellierung im Jahr 2005 erachtete der RH insbesondere das Erfordernis einer Geschäftsgebietswidmung für die Errichtung eines Handelsbetriebes ab einer Gesamtverkaufsfläche von mehr als 300 m² als zweckmäßig, weil bisher Geschäftsbauten mit nicht mehr als 600 m² Gesamtverkaufsfläche in nahezu allen Widmungskategorien des Baulandes errichtet werden konnten.

- 26.3** *Die Oberösterreichische Landesregierung bestätigte, dass sich die mit den neuen Bestimmungen verbundenen positiven Erwartungen bislang erfüllt hätten. Bei konsequenter Vollziehung würden praxisgerechte und geeignete Instrumente vorliegen, um steuernd eingreifen zu können.*

Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998

- 27.1** Das Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998, LGBl. Nr. 72/1998, legte in Durchführung der Raumordnungsziele und –grundsätze sowie der Aufgaben der überörtlichen Raumordnung die allgemeinen Maßnahmen der Landesentwicklung sowie die räumliche Gliederung des Landesgebietes fest.

Hinsichtlich der Nahversorgung waren zwei wesentliche Leitziele bzw. Maßnahmen angeführt. So sollte die Versorgung der Bevölkerung durch eine der Siedlungsdichte angepasste Ausstattung mit Nahversorgungseinrichtungen sichergestellt sowie ein Mindeststandard bei der Nahversorgung gewährleistet werden. Die Gemeinden wurden je nach ihrer Funktion in ein Schema der Zentralen Orte mit insgesamt fünf Hierarchiestufen mit unterschiedlichen Aufgaben eingestuft.

- 27.2** Der RH empfahl im Zusammenhang mit der im Jahr 2005 durchgeführten Erhöhung der Gesamtverkaufsfläche auf 1.500 m², ab der eine Zulässigkeitsklärung für die Widmung als Geschäftsgebiet durch ein Raumordnungsprogramm der Landesregierung erforderlich war, die Situierung dieser Geschäftsbauten vermehrt an Zentrale Orte zu binden.

Rechtliche Grundlagen

Regionale Raumordnungsprogramme

- 28.1** Gemäß § 11 Abs. 3 Oö. ROG 1994 sollten regionale Raumordnungsprogramme die anzustrebende ökologische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung des Planungsraumes vorgeben.

Das Land verfügte lediglich über das regionale Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland aus dem Jahr 1999. In diesem wurden die Landeshauptstadt Linz als überregionales Zentrum, die Stadtgemeinden Ansfelden, Enns, Leonding und Traun als Zentrale Orte im Stadtumlandbereich sowie alle übrigen Gemeinden im Planungsbereich als Gemeinden ohne Zentralität eingestuft.

Diesem Programm zufolge sollte ein überregionales Zentrum die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des spezialisierten höheren Bedarfes gewährleisten. Eine Gemeinde ohne Zentralität hatte die Versorgung der Bevölkerung zumindest mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfes zu gewährleisten.

- 28.2** Der RH stellte fest, dass in einigen Gemeinden die Vorgaben hinsichtlich der Versorgungsqualität übererfüllt waren.

Bereits im Jahr 2002* hatte das Land dem RH mitgeteilt, dass regionale Raumordnungsprogramme für die Welser Heide und für die Stadtgemeinde Eferding in Vorbereitung stünden. Diese Programme waren noch nicht verordnet.

* Wahrnehmungsbericht des RH, Reihe Oberösterreich 2003/1

Der RH empfahl, zur Entfaltung der vollen Wirkung der regionalen Raumordnungsprogramme die Planungen rasch abzuschließen.

- 28.3** *Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung sollten die beiden mittlerweile aktualisierten regionalen Raumordnungsprogramme (Welser Heide, Eferding) nach Möglichkeit noch im Jahr 2006 beschlossen werden.*



Rechtliche Grundlagen

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Raumordnungsprogramme für Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf

29.1 Mit Stand 31. Dezember 2005 befanden sich 139 Raumordnungsprogramme der Landesregierung über die Verwendung von Grundstücken als Gebiet für Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf in Rechtskraft. Darin wurde parzellenscharf festgehalten, auf welchen Grundflächen bzw. bis zu welchem Höchstausmaß an Gesamtverkaufsfläche die Widmung von Geschäftsbauten zulässig war.

Diese Regelungssystematik bot der Landesregierung weitreichende Steuerungsmöglichkeiten, weil die Gemeinden zwar ein Raumordnungsprogramm anregen konnten, jedoch keinen Rechtsanspruch auf Erlassung einer solchen Verordnung hatten. Andererseits konnte die Landesregierung differenzierter und anlassbezogener vorgehen, als dies bei einem landesweiten Sachprogramm möglich gewesen wäre.

29.2 Bei der stichprobenartigen Überprüfung der Flächenwidmungspläne auf Übereinstimmung mit den Raumordnungsprogrammen stellte der RH fest, dass in einem Fall das im Flächenwidmungsplan festgelegte Höchstausmaß an Gesamtverkaufsfläche die für zulässig erklärte Höchstfläche übertraf. Er empfahl, diesen Flächenwidmungsplan entsprechend abzuändern.

29.3 *Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung werde in diesem konkreten Fall im Zuge einer Überarbeitung des Flächenwidmungsplans ein Ermittlungsverfahren zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes eingeleitet werden.*

Verordnungsverfahren

Allgemeines

30 Seit Einführung des Verordnungsverfahrens im Jahr 1989 wurden ab dem Jahr 1990 bis Ende 2005 insgesamt 155 Verfahren durchgeführt. Davon wurden insgesamt 139 rechtskräftig abgeschlossen. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren noch rd. 70 Verfahren offen.

Der RH überprüfte insgesamt 49 im Zeitraum von 2002 bis 2005 durchgeführte Verordnungsverfahren. Die durchschnittliche Verfahrensdauer vom Zeitpunkt des Ersuchens bis zu jenem der Kundmachung des Raumordnungsprogramms betrug rd. 23,5 Monate.

Verordnungsverfahren

Geschäftsgebiet in der Marktgemeinde St. Georgen im Attergau

- 31.1** Eines der Raumordnungsprogrammverfahren betraf ein Fachmarktzentrum im Gesamtausmaß von rd. 8.000 m² (Gesamtbetriebsfläche rd. 12.000 m²) auf einer als Betriebsbaugelände gewidmeten Fläche von rd. 36.000 m² entlang eines Autobahnzubringers.

Obwohl dieses Areal laut Gutachten rd. 800 m vom Ortszentrum der Standortgemeinde „in einem ökologisch noch intakten Gebiet“ und rd. 22 km vom nächsten regionalen Zentrum (Vöcklabruck) entfernt lag und die Wirtschaftskammer sich vehement gegen die Errichtung ausgesprochen hatte, wurde dieses Bauvorhaben als Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung für zulässig erklärt.

- 31.2** Der RH beurteilte dieses Verfahren als beispielhaft für die seit längerer Zeit zu beobachtende Tendenz, neue Einkaufsmöglichkeiten vorwiegend in verkehrsgünstiger Lage außerhalb der gewachsenen Ortszentren mit günstigeren Grundstückspreisen zu errichten. Er merkte kritisch an, dass diese Vorgangsweise einigen Zielen der Raumordnung, wie z.B. der Verbesserung der Siedlungsstruktur, der Erhaltung des typischen Landschaftsbildes oder der Sicherung und Verbesserung einer funktionsfähigen (Versorgungs-)Infrastruktur widersprach.
- 31.3** *Die Oberösterreichische Landesregierung schloss sich dieser Ansicht an und teilte mit, dass aus diesem Grund in den letzten Wochen und Monaten Anträge für Geschäftsgebiete mit sehr großer Verkaufsfläche in Autobahnnähe ohne entsprechenden Einzugsbereich negativ begutachtet worden seien.*

Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf

Ausgangslage

- 32.1** Der Raum südwestlich der Landeshauptstadt Linz wies wegen der verkehrsgünstigen Lage und dem qualifizierten Arbeitskräfteangebot hervorragende Standorteigenschaften für Betriebe unterschiedlicher Branchen auf. Allerdings nahm deren Anzahl in den vergangenen Jahrzehnten in einem solchen Ausmaß zu, dass aus der Sicht der Landesplanung ordnungspolitische Maßnahmen erforderlich schienen, um den bereits entstandenen nachteiligen Entwicklungsfolgen entgegenzuwirken.

Das Amt der Landesregierung führte eine Raumverträglichkeitsprüfung durch, um darauf aufbauend in einer Verordnung Ziele der Raumordnung und die zu ihrer Erreichung notwendigen Maßnahmen für die Planungsregion Leonding-Pasching festzulegen. Diese lag im März 1998 vor und bestätigte die bereits erwähnten Standortvorteile.



Geschäftsbauten für den
überörtlichen Bedarf

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Allerdings habe die Flächenwidmung eine Konkurrenz der Gemeinden um Wohnbevölkerung und Betriebe mit in der Folge schwerwiegenden Nutzungskonflikten, Überlastungen der Infrastruktur und Verlust wichtiger Freiflächen bewirkt. Der Mangel an Anreizen zur kommunalen Zusammenarbeit und das Fehlen ordnungspolitischer Vorgaben durch die Regionalplanung trugen zu massiven Fehlentwicklungen bei der Flächenwidmung bei.

Eine vom Amt der Landesregierung in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 1994 untersuchte die energiewirtschaftlichen und ökologischen Wirkungen verschiedener Arten des Einkaufens anhand dreier Modellfälle, darunter auch ein Einkaufszentrum in der Gemeinde Pasching. Die tägliche Besucherfrequenz betrug rd. 12.600 Personen, wobei 81 % mit dem PKW anreisen und dabei eine Fahrtstrecke von 130.000 km zurücklegten.

Der Anstieg auf täglich rd. 23.000 Besucher im Jahr 2003 unter Annahme sonst gleich bleibender Bedingungen führte zu einer Tageskilometerleistung von rd. 237.000 km. Zusammen mit einem benachbarten Einkaufszentrum in der Stadtgemeinde Leonding war demnach von einer durchschnittlichen täglichen Fahrleistung von rd. 400.000 km auszugehen.

32.2 Der RH betonte das Erfordernis, die nachteiligen Folgen dieser Entwicklung durch raumplanerische Maßnahmen zumindest einzudämmen, aber auch die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips zu steigern.

Verkehrerschließung

33.1 Entlang der Hauptverbindungen B1 Wiener Straße sowie der B139 Kremstal Straße kam es in den letzten Jahren zu einer enormen Siedlungsentwicklung, die bereits zu einer beinahe lückenlosen Siedlungsfläche zwischen Linz, Wels und Ansfelden führte. Das stärkste Wachstum in den Bereichen Wohn- und Geschäftsbauten fand entlang der B139 Kremstal Straße statt, weil dort noch mehr unverbaute Flächen zu günstigeren Preisen verfügbar waren.

Anträge auf Umwidmungen zur Errichtung von Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf (Einkaufszentren) veranlassten das Amt der Landesregierung, in einer umfassenden Systemstudie verschiedene Szenarien räumlicher und verkehrlicher Entwicklungen in sechs Gemeinden südwestlich von Linz (darunter auch die Stadtgemeinde Leonding und die Gemeinde Pasching) untersuchen zu lassen.

Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf

Diese lag im Dezember 2000 vor. Die Studie behandelte unter anderem die Themenbereiche Verkehrsentwicklung, Auswirkungen der Flächennutzung auf den Verkehr, Ableitung von Kapazitätsgrenzen sowie Maßnahmen der Problemsanierung.

Die Studie kam zu dem Schluss, dass die Bedienungsqualität beim motorisierten Individualverkehr ohne Straßenausbau nur durch einen Wohnbaustopp, der Verlagerung eines möglichst hohen Verkehrsanteiles auf die Autobahn sowie durch eine deutliche Attraktivitätssteigerung beim öffentlichen Verkehr erhalten werden könnte. Als Maßnahmen schlugen die Planer den Ausbau der Straßen und des öffentlichen Verkehrs, Zurückhaltung bei den Widmungen sowie weitere, über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmte organisatorische, administrative und politische Maßnahmen vor.

33.2 Der RH wies auf der Grundlage der Studie darauf hin, dass im Fall der Nutzung der bereits gewidmeten Flächen die Leistungsfähigkeit des Hauptstraßennetzes überschritten werden würde. Obwohl die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung Aufgabe der Gemeinden war, hat die bisherige Praxis gezeigt, dass diese in vielen Bereichen zwar zur Zusammenarbeit bereit waren, im Anlassfall jedoch ihre Standortvorteile im Interesse von Einnahmewüchsen nutzten.

Ausbaumaßnahmen

34.1 Die Planungen für den Ausbau der B139 reichten bis in die 60er-Jahre zurück. Der Abschnitt „Umfahrung Traun“ von der Kreuzung mit der B1 bis nördlich der West Autobahn A 1 wurde Ende 1997 fertig gestellt. Die Verlängerung nach Nordost („Umfahrung Doppl 1“) bis zur Bezirksstraße L1390 erfolgte bis zum Jahr 2000.

Das noch fehlende Verbindungsstück bis zum Kreisverkehr auf der B139 (Baulos Doppl 2), für das ein Finanzierungsvertrag zwischen der Republik Österreich, dem Land Oberösterreich (Landesstraßenverwaltung) und der Paschinger Straßenfinanzierungs-GmbH abgeschlossen wurde, soll – nach Verzögerungen – voraussichtlich 2007 gebaut werden. Die seit dem Jahr 1990 dafür aufgewendeten Planungskosten beliefen sich auf rd. 1,3 Mill. EUR.

Im Zuge des vierstreifigen Ausbaus der B139 ab der Linzer Stadtgrenze bis zum Harter Plateau wurde eine Trasse für die Errichtung einer Straßenbahnlinie vom Linzer Hauptbahnhof bis zur künftigen Endstelle im Bereich Ansfelden-Kremsdorf angelegt. An Planungskosten waren für dieses Projekt bisher rd. 1,6 Mill. EUR angefallen.



Geschäftsbauten für den
überörtlichen Bedarf

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Für die weiteren Planungsleistungen bis zur Trauner Kreuzung belief sich die Kostenschätzung auf rd. 8 Mill. EUR. Der Bau dieser regionalen Straßenbahnverbindung war in vier Phasen zu Gesamtkosten von rd. 213 Mill. EUR vorgesehen, wobei der erste Abschnitt bis zum Jahr 2009 mit Kosten von rd. 155 Mill. EUR fertig gestellt sein sollte.

- 34.2** Der RH betonte die Bedeutung dieser Infrastrukturinvestition im Großraum südwestlich der Landeshauptstadt, um negative Folgen für die Verkehrs- und Umweltsituation, aber auch für die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu vermeiden. Er empfahl, eine verursacherbezogene Beteiligung an den Kosten zu überprüfen.

Einkaufszentrum in
der Stadtgemeinde
Leonding

- 35** Im Gemeindegebiet der Stadtgemeinde Leonding bestand seit den 70er-Jahren ein Handelsbetrieb an der B139, dessen Gesamtverkaufsfläche ab dem Jahr 1987 auf insgesamt 20.000 m² erweitert wurde. Er wurde 1990 in ein Einkaufszentrum umgewandelt. Im August 2000 genehmigte die Baurechtsabteilung des Amtes der Landesregierung die Widmung der Liegenschaft als „Gebiet für Geschäftsbauten mit gemischtem Warenangebot“ mit einer höchstzulässigen Gesamtverkaufsfläche von 41.000 m².

Nur zwei Jahre später, im Juni 2002, suchte der Betreiber um Genehmigung der Erweiterung der Verkaufsfläche auf 68.000 m² an. Diesem Ansuchen waren zwei Studien angeschlossen, die den Einfluss der geplanten Erweiterung auf die Region sowie auf die Entwicklung der Standortgemeinde bzw. die maximale künftige Verkehrsbelastung aufzeigten. Das Gutachten der Abteilung Raumordnung des Amtes der Landesregierung kam zum Schluss, dass der Erweiterung aus raumordnerischer Sicht zugestimmt werden könne.

Der Verkehrssachverständige verband jedoch seine Zustimmung zu dieser Erweiterung mit der Bedingung, die Inbetriebnahme dieser zusätzlichen Verkaufsflächen – sie sollte in zwei Etappen erfolgen – mit der Verkehrsfreigabe der Umfahrung Doppl 2 sowie mit der Errichtung bzw. Führung der Straßenbahn bis zum EKZ in Leonding zeitlich abzustimmen. Die von der Aufsichtsbehörde genehmigte Änderung des Flächenwidmungsplans im Jahr 2000 sah diese stufenweise Erweiterung der Verkaufsfläche allerdings nicht vor.

Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf

Der Bürgermeister der Stadtgemeinde Leonding teilte dazu mit, dass seitens der Stadtgemeinde Leonding alles unternommen werde, um sowohl die Errichtung der Straßenbahn als auch die Fortführung des Bauloses Doppl 2 der B139 zu ermöglichen. Die Stadtgemeinde unterstütze die Ausbaupläne des Einkaufszentrums, weil dies aus wirtschaftlichen Gründen unumgänglich sei.

Einkaufszentrum in Pasching

36.1 Im Westen der Landeshauptstadt Linz an der B139 im Gemeindegebiet von Pasching entstand zwischen 1976 und März 1999 ein in mehreren Etappen ausgebautes zweigeschoßiges Einkaufszentrum mit über 100 Geschäften und einer Gesamtverkaufsfläche von 41.140 m².

Nach Erstellung einer Raumverträglichkeitsprüfung (März 1998) für den Bereich der (Stadt-)Gemeinden Leonding und Pasching gelangte das Land zum Schluss, dass der Errichtung bzw. Vergrößerung von Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf in beiden Gemeinden nicht mehr zugestimmt werden könne. Vielmehr sollte die Gesamtverkaufsfläche auf dem Stand vom 1. März 1998 „eingefroren“ werden.

Im August 1998 erließ die Oberösterreichische Landesregierung eine Verordnung, die das Höchstmaß der Gesamtverkaufsflächen von Geschäftsbauten für den überörtlichen Bedarf in der Planungsregion Linz-Umland festlegte.

Die Baurechtsabteilung versagte mit Bescheid vom August 1999 dem vom Gemeinderat der Gemeinde Pasching im Oktober 1998 beschlossenen Flächenwidmungsplan die aufsichtsbehördliche Genehmigung, wogegen die Gemeinde im Oktober 1999 Beschwerde beim VfGH einlegte. Dieser hob im September 2001 die Verordnung als gesetzwidrig auf. Im Dezember 2001 beschloss der Gemeinderat diesen Flächenwidmungsplan erneut, wobei für die Liegenschaft des Einkaufszentrums eine höchstzulässige Gesamtverkaufsfläche von 68.500 m² festgelegt wurde.

36.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Fachabteilungen des Amtes der Landesregierung, die Verkaufsflächenzunahme einzudämmen. Das Land sollte jedoch beim noch bevorstehenden Ausbau des Einkaufszentrums an der B139 in der Stadtgemeinde Leonding darauf achten, dass die Erweiterung nur in Abstimmung mit dem Ausbau der B139 bzw. B139a sowie der Errichtung der geplanten Straßenbahnlinie erfolgt.

Auswirkungen und Maßnahmen

Entwicklung der
Gebiete für
Geschäftsbauten

37.1 Bis 31. Dezember 2005 wurden in Oberösterreich insgesamt rd. 1.851.000 m² Verkaufsfläche für Geschäftsbauten (für den überörtlichen Bedarf) genehmigt, was umgerechnet rd. 1,3 m² Verkaufsfläche je Einwohner entsprach. Für rd. 1,05 Mill. m² Verkaufsfläche wurden seit der Novelle 1990 zum Oö. ROG von der Oberösterreichischen Landesregierung 155 Verordnungen (Raumordnungsprogramme) erlassen, wovon zu Jahresende 2005 insgesamt 139 in Kraft waren. Rund 800.000 m² Verkaufsfläche waren bereits zuvor gewidmet worden.

Bis zur Novelle 2005 unterschied das Oö. ROG 1994 die Handelsbetriebe in jene, welche „überwiegend bzw. einschließlich Lebens- und Genussmittel“ führten sowie in Fachmärkte ohne Lebens- und Genussmittel. Dabei entfielen rd. 43 % der Verkaufsflächen auf Erstere. Eine Auswertung der Daten im Hinblick auf das Kriterium der Zentralörtlichkeit ergab, dass die Verordnungen für Geschäftsbauten in 59 Gemeinden erlassen worden waren, von denen 43 Gemeinden (bzw. rd. 73 %) keine Zentralen Orte gemäß § 5 Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998 darstellten.

In Summe befanden sich 58 Geschäftsbauten mit einer Verkaufsfläche von rd. 346.900 m² nicht in Zentralen Orten, was rd. 33 % der gesamten durch Verordnung genehmigten Verkaufsfläche entsprach.

Der Großraum Linz – Wels wies in den vergangenen Jahren die höchste Dynamik an Betriebsansiedlungen auf. So wiesen die sechs südlich von Linz gelegenen Stadtumlandgemeinden* mit rd. 432.000 m² insgesamt eine höhere Verkaufsfläche in Gebieten für Geschäftsbauten auf als die Landeshauptstadt Linz mit rd. 390.000 m².

* (Stadt-)Gemeinden Leonding, Pasching, Traun, Ansfelden, St. Florian, Asten

37.2 Die durch Verordnung genehmigten Verkaufsflächen umfassten in diesem Bereich allerdings nur rd. 54 %, weil rd. 234.000 m² bereits vor der Novelle 1990 zum Oö. ROG gewidmet worden waren. Eine Besonderheit stellte die Gemeinde Pasching dar; dort wurden aufgrund früherer umfangreicher Widmungen nur 5 % der genehmigten Verkaufsfläche von insgesamt 81.420 m² in Gebieten für Geschäftsbauten durch Raumordnungsprogramme verordnet.

Auswirkungen und Maßnahmen

37.3 *Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung seien im Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998 nur die Zentralen Orte der höchsten und höheren Stufe landesweit festgelegt worden. Verschiedene nicht namentlich genannte Gemeinden übernahmen daher aufgrund ihrer Funktionszuordnung die Rolle von Zentralen Orten. Insofern sei bereits jetzt ein wesentlich höherer Prozentsatz an Geschäftsbauten über 1.500 m² in Zentralen Orten situiert.*

Viele Verordnungen seien in Gemeinden erlassen worden, die im unmittelbaren Nahbereich und damit auch im Verflechtungsbereich von Zentralen Orten liegen. Zahlreiche Standortverordnungen außerhalb von Zentralen Orten betreffen auch Nahversorger, die im Wettbewerb mit den Diskontern über eine entsprechende Verkaufsfläche verfügen müssen.

37.4 Der RH erwiderte, dass die Feststellung, 73 % der Verordnungen für Geschäftsbauten hätten nicht als Zentrale Orte eingestufte Gemeinden betroffen, durch den ebenfalls angeführten Umstand relativiert werde, dass dadurch nur rd. 33 % der gesamten, durch Verordnung landesweit genehmigten Verkaufsfläche betroffen seien. Er verwies in diesem Zusammenhang insbesondere darauf, dass der Thematik der Versorgungsinfrastruktur sowie der Zentrenstärkung wesentliche Bedeutung für die überörtliche und örtliche Raumplanung zukommt.

Ziele der Raumordnung betreffend Nahversorgung

38 Entsprechend den in § 2 Oö. ROG 1994 festgelegten Zielen der Raumordnung für die Nahversorgung wurden im Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998 Leitziele und Maßnahmen formuliert, wonach auf die Schaffung und Erhaltung von Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen hinzuwirken war. Insbesondere soll im ländlichen Raum die Versorgung der Bevölkerung durch eine der Siedlungsdichte angepasste Ausstattung mit Nahversorgungseinrichtungen gewährleistet werden.

Weiters wäre die Sicherung eines Mindeststandards der Nahversorgung durch die Erstellung von Raumordnungsprogrammen zu gewährleisten, wobei Einzelhandelszentren zu keiner Gefährdung der Nahversorgung führen dürfen.



BMF BMVIT BMWA

Auswirkungen und Maßnahmen

Einkaufszentren

Entwicklung des
Lebensmittelhandels

39 Das Amt der Landesregierung legte im Jahr 1999 mit der Studie „Nahversorgungsbetriebe 1999 in Oberösterreich“ eine Analyse der Nahversorgungssituation* in Oberösterreich vor. Die Erhebung zeigte, dass sich über 40 % aller Nahversorger in nur 41 Gemeinden konzentrierten. Der Bestand in der Branchengruppe Nahrungsmittel und Gemischtwaren erhöhte sich zwischen 1991 und 1999 um rd. 10 % von 3.316 Betrieben auf 3.653 Betriebe.

* Der Begriff „Nahversorgung“ umfasste nicht nur den Bereich Nahrungsmittel und Gemischtwaren, sondern auch andere Branchengruppen, wie z.B. Apotheken, Gaststätten, Gemeinbedarfs- und Sicherheitseinrichtungen, Bekleidung, Einrichtung und Handwerk.

Zu starken Veränderungen war es vor allem in der Gruppe der Lebensmittel-Vollversorger gekommen. Den Betriebsabgängen im Ausmaß von rd. 32 % standen Zugänge von rd. 31 % gegenüber, so dass sich letztlich nur ein leichter Rückgang ergab.

Die Anzahl der Gemeinden ohne Lebensmittel-Vollversorger stieg von 45 (1991) auf 53 (1999) an. Im Zuge einer Nacherhebung wurde jedoch festgestellt, dass in manchen Gemeinden Teilversorger das Vollversorgungsangebot übernommen hatten, so dass für das Jahr 1999 schließlich 39 Gemeinden ohne Lebensmittel-Vollversorger waren. Diese Gemeinden lagen zum Großteil im unmittelbaren Einzugsbereich von starken Versorgungszentren.

Auch eine mit Hilfe des Digitalen Oberösterreichischen Raum-Informationen-Systems (DORIS) durchgeführte grafische Auswertung ließ erkennen, dass zahlreiche Gemeinden ohne Lebensmittel-Vollversorger an Gemeinden angrenzten, in welchen Raumordnungsprogramme für Geschäftsgebiete erlassen worden waren.

Nahversorgungsförderung

40.1 Die Oberösterreichische Landesregierung genehmigte im Februar 2000 die „Richtlinien für das Nahversorgungsprogramm des Landes Oberösterreich für die Jahre 2000 bis 2004“. Diese wurden in der Folge bis 30. Juni 2005 verlängert. Ziel des Programms war es, Investitionen und Maßnahmen von Betrieben mit weniger als 10 Vollzeitarbeitnehmern sowie Nahversorgungskonzepte von Gemeinden zu fördern, die zur Sicherung und Verbesserung der Nahversorgungssituation beitragen sollten.

Auswirkungen und Maßnahmen

Im Förderungszeitraum zeigte sich eine deutliche Steigerung der Anträge und Förderungssummen in der Lebensmittelbranche, insbesondere im Jahr 2005. Insgesamt wurden auf Basis der Förderrichtlinien rd. 20,3 Mill. EUR an Förderungen gewährt.

Im Herbst 2005 wurde der Entwurf eines Oö. Impulsprogramms für den ländlichen Raum mit der Bezeichnung „Land blüht auf“ vorgelegt. Ein wesentliches Thema stellte dabei die Förderung der Nahversorgung dar. Das Konzept zielte unter anderem auf die Erreichbarkeit der Nahversorger auch für wenig mobile Mitbürger sowie auf die Schaffung raumordnungsrelevanter Steuerungsmöglichkeiten ab.

40.2 Der RH stellte kritisch fest, dass eine Evaluierung des Nahversorgungsprogramms unterblieben und die Umsetzung des neuen Programms noch nicht terminisiert war. Die rasche Neugestaltung der Nahversorgungsförderung sowie die Umsetzung der geplanten Förderungsmaßnahmen sollten angestrebt werden.

40.3 *Laut Stellungnahme der Oberösterreichischen Landesregierung werde die Nahversorgungsförderung in zwei Bereichen neu ausgerichtet. Zur einzelbetrieblichen Nahversorgungsförderung für Kleinstunternehmer seien Richtlinien für den Zeitraum 1. Jänner 2006 bis 31. Oktober 2010 bereits beschlossen worden. Im Herbst 2006 sollten Richtlinien für regionale Nahversorgungskonzepte erstellt werden, auf deren Grundlage eine zweite Förderungsschiene aufgebaut werde.*

Novelle 2005 zum Oö. Raumordnungsgesetz

41.1 Mit der Novelle 2005 zum Oö. ROG erfolgte auch eine Änderung der Bestimmungen betreffend Geschäftsbauten in Stadt- und Ortszentren, um die Nahversorgung zu fördern. Als Geschäftsbauten gelten nunmehr Handelsbetriebe, deren Verkaufsfläche mehr als 300 m² beträgt, wofür nunmehr eine eigene Widmung erforderlich ist. Andererseits können künftig Geschäftsbauten bis zu einer Größe von 1.500 m² ohne Sonderwidmung (als Gebiete für Geschäftsbauten) errichtet werden.

Ab einer Gesamtverkaufsfläche von über 1.500 m² ist auch im Kerngebiet ein Raumordnungsprogramm der Landesregierung zu verordnen. Im Unterschied zu Geschäftsbauten auf Sonderwidmungsflächen sind jedoch in Kerngebieten die Verkaufsflächen mehrerer Handelsbetriebe, die in einem räumlichen Naheverhältnis zueinander stehen oder eine betriebsorganisatorische, funktionelle oder wirtschaftsstrukturelle Einheit bilden, nicht zusammenzuzählen.



BMF BMVIT BMWA

Auswirkungen und Maßnahmen

Einkaufszentren

41.2 Die Ausnahmeregelungen hinsichtlich Kerngebiete erschienen dem RH geeignet, die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit einer Größe von höchstens 1.500 m² in Zentrenlage zu begünstigen. Gleichzeitig stellte der RH jedoch kritisch fest, dass durch den Entfall des Erfordernisses der Sonderwidmung in diesen Bereichen eine statistische Erfassung der Geschäftsbauten in Hinkunft erschwert werden wird.

41.3 *Die Oberösterreichische Landesregierung teilte mit, dass sie diese Konsequenz im Interesse der Stärkung der Zentren in Kauf nehme.*

Datengrundlagen

42.1 Die Fachabteilung Raumplanung betrieb noch keine strukturierte Grundlagenforschung betreffend Geschäftsbauten und Nahversorgung. Durch eine Erhebung im Raumordnungskataster konnte schließlich im Rahmen der Gebarungüberprüfung eine Aufstellung der in den Gemeinden jeweils gewidmeten Verkaufsflächen vorgelegt werden, welche künftig weitergeführt werden soll.

Die Baurechtsabteilung führte zu internen Zwecken Aufzeichnungen über die seit 1990 erlassenen Verordnungen (Raumordnungsprogramme) für Geschäftsgebiete, wertete diese Daten aber bisher nicht aus. Geschäftsbauten mit einer Verkaufsfläche unterhalb des im Raumordnungsgesetz festgelegten Schwellenwertes gelangten weder der Abteilung Raumordnung noch der Baurechtsabteilung zur Kenntnis.

42.2 Der RH bemängelte den unzureichenden Informationsstand der Fachabteilung Raumordnung hinsichtlich der Entwicklung und Aktualität der Geschäftsbauten in Oberösterreich. Eine Evaluierung der geltenden gesetzlichen Regelungen und eine zukunftsgerichtete Steuerung der Entwicklung waren somit nicht möglich. Die Aufstellung der aus dem Raumordnungskataster erhobenen Widmungsflächen beurteilte der RH als ersten wichtigen Ansatz zur Datenerfassung.

Der RH empfahl, geeignete Kennzahlen hinsichtlich der Geschäftsbauten zwecks Erfassung der Versorgungslage sowie Evaluierung der im Raumordnungsgesetz enthaltenen Ziele festzulegen und ein kontinuierliches Monitoring einzurichten.

Auswirkungen und Maßnahmen

- 42.3** *Laut Mitteilung der Oberösterreichischen Landesregierung sei dieser Empfehlung mit der Aufstellung der aus dem Raumordnungskataster erhobenen Widmungsflächen und ihrer planlichen Auswertung sowie deren Weiterführung unter Nutzung des Digitalen Oö. Rauminformationssystems (DORIS) bereits entsprochen worden.*
- 42.4** Der RH erwiderte, dass die Erhebungen im Raumordnungskataster zwar einen Überblick über die in den Gemeinden gewidmeten Gesamtverkaufsflächen ermöglichen, jedoch keinen Aufschluss über die tatsächlich vorhandenen Verkaufsflächen geben. Er betonte erneut die Bedeutung vollständiger und kontinuierlicher Erhebungen sowohl der gewidmeten als auch tatsächlich realisierten Verkaufsflächen.



BMF BMVIT BMWA

Wirkungsbereich des Landes Salzburg

Rechtliche Grundlagen

Salzburger
Raumordnungsgesetz

Ziele

- 43** Das Salzburger Raumordnungsgesetz (Sbg. ROG) 1956, LGBL. Nr. 19, ging in dem in der Fassung des Sbg. ROG 1977, LGBL. Nr. 26/1977, erstmals enthaltenen Katalog der Raumordnungsgrundsätze und -ziele auf die Versorgung der Bevölkerung ein. Im Wesentlichen ist die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang und in angemessener Qualität sicherzustellen und bei der Entwicklung der gewachsenen Lebensräume eine entsprechende Ausstattung der Räume mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung zu gewährleisten.

Einkaufszentren

- 44** (1) Das wiederverlautbarte Sbg. ROG 1968 mit der Novelle 1975, LGBL. Nr. 77, enthielt erstmals das Thema Einkaufszentren. Als Einkaufszentren galten Verkaufslokale des Handels, in denen mehrere Warengruppen einschließlich von Waren des täglichen Bedarfs angeboten werden, die nach einem wirtschaftlichen Gesamtkonzept in sich eine bauliche und planerische Einheit bildeten und deren Betriebsfläche zusammen 2.000 m² oder mehr betrug. Bereits die Novelle 1977, LGBL. Nr. 112, setzte diese Größenschwelle aber auf 500 m² herab.

(2) Das Sbg. ROG 1992, LGBL. Nr. 98, traf eine weitere Unterscheidung und definierte im § 17 Abs. 10 Einkaufszentren als Bauten oder Teile von Bauten mit Verkaufsräumen von Betrieben des Handels allein oder zusammen mit solchen des Gewerbes, in denen

- Lebens- und Genussmittel ausschließlich oder gemeinsam mit anderen Waren angeboten werden und die Gesamtverkaufsfläche 500 m² übersteigt; oder
- unabhängig von den angebotenen Waren die Verkaufsfläche 800 m² übersteigt.

Rechtliche Grundlagen

Neben der Neudefinition des Begriffes der Verkaufsfläche wurde erstmals auch eine Regelung geschaffen, wonach durch das Zusammenrechnen der Verkaufsflächen in mehreren Bauten, die zueinander in einem räumlichen Naheverhältnis stehen und eine funktionale Einheit bilden, bei Überschreiten der oben angeführten Verkaufsflächen ebenfalls vom Vorliegen eines Einkaufszentrums auszugehen war.

(3) Die Novelle 1997, LGBL Nr. 75, zum Sbg. ROG 1992 ersetzte den Begriff „Einkaufszentrum“ durch den des „Handelsgroßbetriebes“ und führte fünf Kategorien ein:

- Verbrauchermärkte: Als solche gelten Handelsgroßbetriebe, die in ihrem Warensortiment ausschließlich oder überwiegend Lebens- und Genussmittel an Letztverbraucher anbieten.
- C&C-Märkte: Als solche gelten Handelsgroßbetriebe, die grundsätzlich nur Wiederverkäufern zugänglich sind.
- Fachmärkte: Als solche gelten Handelsgroßbetriebe, die Waren einer oder mehrerer Warengruppen sowie – allenfalls in geringfügigem Ausmaß – Lebens- und Genussmittel anbieten (mit Ausnahme von Bau-, Möbel- oder Gartenmärkten).
- Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte: Als solche gelten Handelsgroßbetriebe, die Waren für Baumaßnahmen, die Raumausstattung bzw. die Raum- oder Gartengestaltung sowie – allenfalls in geringfügigem Ausmaß – Lebens- und Genussmittel anbieten.
- Einkaufszentren: Als solche gelten Handelsgroßbetriebe, die eine geplante Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben darstellen, die zueinander in einem räumlichen Naheverhältnis stehen und eine funktionale Einheit bilden.

Gleichzeitig wurde bestimmt, dass bei der Ausweisung als Gebiete für Handelsgroßbetriebe im Flächenwidmungsplan die jeweilige zulässige Kategorie und höchstzulässige Gesamtverkaufsfläche festzulegen ist (§ 17 Abs. 1 Z 9).

(4) Eine Novelle des Jahres 1999, LGBL Nr. 45, zum Sbg. ROG 1998 legte mit Wirksamkeit 1. Juli 1999 ein Sachprogramm als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Widmung als „Gebiet für Handelsgroßbetriebe“ fest. Diese Anordnung wurde allerdings nie wirksam, weil kurze Zeit später mit der Novelle LGBL Nr. 77/1999, ebenfalls wirksam ab 1. Juli 1999, ein anderes Rechtsinstrument geschaffen wurde.

Dieses bestand in einer von der Landesregierung in Übereinstimmung mit den Raumordnungszielen- und -grundsätzen zu erlassenden Standortverordnung. Diese legte fest, dass die Verwendung von Flächen in einer Gemeinde für Handelsgroßbetriebe vom Standpunkt der überörtlichen Raumplanung des Landes zulässig ist.

Solche Standortverordnungen hatten sich auf bestimmte Grundflächen zu beziehen sowie das Höchstausmaß der Gesamtverkaufsflächen und die zulässigen Kategorien festzulegen. Erst danach konnte die Gemeinde diese Fläche als „Gebiet für Handelsgroßbetriebe“ widmen.

Orts- und Stadtkerne

- 45** Die Errichtung von zum Teil großflächigen Einkaufszentren an Stadt- bzw. Ortsrändern führte zu Beeinträchtigungen des Einzelhandels in den Stadt- und Ortszentren. Deren Funktionsfähigkeit war aber aufgrund der Versorgungsfunktion ein wichtiges Ziel der Raumordnung, das durch die Novelle 2004 zum Sbg. ROG 1998 vor allem durch Revitalisierung und Stärkung der Orts- und Stadtkerne erreicht werden sollte (§ 2 Abs. 1 Z 12).

Als konkrete Maßnahme konnten gemäß § 16 Abs. 5 Sbg. ROG 1998 im Flächenwidmungsplan Bereiche, die zur Erfüllung von Versorgungsfunktionen besonders geeignet sind, als Orts- und Stadtkernbereiche gekennzeichnet werden.

Zusammenfassende Beurteilung

- 46.1** Wie die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen zeigte, reagierte der Gesetzgeber auf Trends und die Dynamik von Entwicklungen im Bereich der Einkaufszentren.
- 46.2** Der RH stellte positiv fest, dass die Landesregierung mit der Standortverordnung bei konsequenter Handhabung über ein Instrument verfügte, in Entwicklungen steuernd eingreifen zu können. Vor allem im Salzburger Zentralraum, der einem hohen Ansiedlungsdruck unterlag bzw. nach wie vor unterliegt, war dieser Möglichkeit wesentliche Bedeutung beizumessen. Das im Landesentwicklungsprogramm festgelegte System der Zentralen Orte wurde allerdings durchbrochen, weil grundsätzlich in jeder Gemeinde ein Standort verordnet werden konnte.

Rechtliche Grundlagen

46.3 Laut Mitteilung der Salzburger Landesregierung sei zur Durchbrechung des Systems der Zentralen Orte festzustellen, dass weder im bis 2003 gültigen Landesentwicklungsprogramm 1994 noch im aktuellen Landesentwicklungsprogramm 2003 ein grundsätzlicher Ausschluss der Möglichkeit zur Widmung einer Fläche als Handelsgroßbetrieb in Gemeinden ohne höhere zentralörtliche Versorgungsfunktion enthalten sei.

Gerade die Entscheidung über die Erlassung einer Standortverordnung werde unter anderem im Hinblick auf die Auswirkungen eines genau bezeichneten Vorhabens auf die weitere Entwicklung der gewachsenen Lebensräume unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips der „Gestreuten Schwerpunktbildung“ getroffen.

46.4 Der RH blieb bei seiner Feststellung, weil trotz der Festlegungen im Sbg. ROG und im Landesentwicklungsprogramm hinsichtlich der Beachtung des Systems der Zentralen Orte (Prinzip der „Gestreuten Schwerpunktbildung“) ein Interpretations- und daher Handlungsspielraum besteht, der gerade diese Durchbrechung bewirken kann.

Der RH hat damit jedenfalls nicht zum Ausdruck gebracht, dass die Möglichkeit zur Widmung einer Fläche als Gebiet für Handelsgroßbetriebe in Gemeinden ohne höhere zentralörtliche Versorgungsfunktion ausgeschlossen bzw. verboten ist.

Landesentwicklungsprogramm

47 Die Landesentwicklungsprogramme LGBl. Nr. 80/1994 und LGBl. Nr. 94/2003 orientierten sich in Konkretisierung der Raumordnungsziele und -grundsätze des Raumordnungsgesetzes an Leitbildern, unter anderem an dem der „Gestreuten Schwerpunktbildung“ (Dezentrale Konzentration).

Dessen Ziel war die schwerpunktmäßige Verdichtung des Siedlungsraumes auf der Grundlage einer ausgewogenen abgestuften Gliederung und Aufteilung von Zentralitätsfunktionen im gesamten Land auf regional festgelegte „Zentrale Orte“. Zusätzlich erfolgte die Gliederung des Landes in 16 Planungsregionen.

Die Planungsziele dieser zentralörtlichen Struktur bestanden in der Einrichtung einer möglichst gut erreichbaren Versorgungsinfrastruktur mit einer Minimierung der Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr und einer Maximierung der Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen.



Rechtliche Grundlagen

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Zuletzt verordnete das Landesentwicklungsprogramm 2003 eine zentralörtliche Struktur mit den Stufen A (betrifft nur die Landeshauptstadt Salzburg), A*, B, C und D, wobei jeweils die Versorgungsregion und -qualität festgelegt und jeder Stufe bestimmte namentlich genannte Gemeinden zugeordnet wurden.

Zusätzlich definierte das Landesentwicklungsprogramm 2003 den Begriff des „Zentralörtlichen Standortbereiches“. Diese Bereiche schließen an Zentrale Orte der Stufen A und A* an, sind siedlungsstrukturell, funktionell und verkehrsmäßig mit dem Zentralen Ort eng verbunden und erfüllen überörtliche Funktionen. Sie können in Sachprogrammen festgelegt werden.

Sachprogramm

48.1 In den Jahren 1997 bis 1999 wurde der Entwurf eines Sachprogramms „Versorgungsinfrastruktur und Handelsgroßbetriebe“ erarbeitet; im Planungsfachbeirat wurde bereits eine positive Beschlussempfehlung abgegeben. Dieses Sachprogramm, das generell verbindliche Regelungen der überörtlichen Raumordnung enthielt, trat nicht in Kraft, weil zeitlich parallel – nach Diskussionen um die Erweiterung eines großen Einkaufszentrums in der Gemeinde Wals-Siezenheim – die Standortverordnung eingeführt und somit der Einzelfallentscheidung der Vorzug gegeben wurde.

48.2 Sachprogramme als generell verbindliche Norm in Form der Verordnung werden von der Landesregierung üblicherweise dann erlassen, wenn Vorgaben aus überregionaler Sicht notwendig sind. Ein Sachprogramm bietet die Möglichkeit klarer und verbindlicher Zielsetzungen sowie Beurteilungskriterien der Landesplanung für die Neuausweisung von Flächen für Handelsgroßbetriebe mit überörtlichen Auswirkungen.

Dem Thema Versorgungsinfrastruktur im Allgemeinen und Handelsgroßbetriebe im Besonderen kommt nach Ansicht des RH zweifellos überregionale Bedeutung zu. Der RH empfahl daher, die Möglichkeit der Erlassung eines Sachprogramms „Versorgungsinfrastruktur“ unter Einbeziehung der geltenden Regelungen über die Standortverordnung wieder aufzugreifen. Neben der hohen Bindungswirkung liegen klare und generelle Vorgaben im Interesse potenzieller Projektwerber, der Standortgemeinden und der Bevölkerung.

Rechtliche Grundlagen

Grenzüberschreitende Abstimmung **49.1** Im Zuge der Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben im Grenzbereich zu Bayern kam es immer wieder zu Unstimmigkeiten, weshalb Bedarf nach einer grenzüberschreitenden Beteiligung und Abstimmung solcher Projekte bestand. Bereits im November 2000 wurden im Zusammenwirken mit dem Regionalen Planungsverband Südostoberbayern¹⁾ und der EuRegio Salzburg–Berchtesgadener Land–Traunstein²⁾ Initiativen zur Vermeidung von Konflikten ergriffen.

Im Ergebnis wurde die gegenseitige Beteiligung an Hörungsverfahren vereinbart und im Oktober 2002 im EuRegio–Rat ein Kriterienkatalog zur Harmonisierung von Ansiedlungen von Einzelhandelsgroßprojekten beschlossen.

¹⁾ Der Regionale Planungsverband Südostoberbayern ist der gesetzlich vorgesehene Zusammenschluss von Gemeinden, Landkreisen und der kreisfreien Stadt Rosenheim in der Planungsregion Südostoberbayern zur Koordinierung der räumlichen Entwicklung der Region.

²⁾ Die EuRegio ist eine deutsch–österreichische kommunale Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Koordinierung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ihrer Mitglieder.

49.2 Der RH bewertete diese staatenübergreifende Abstimmung und Mitwirkung als sachdienlich und positiv.

Standortverordnungen

Verfahren, Beurteilungskriterien und Durchführung **50.1** (1) Für jeden Handelsgroßbetrieb war unabhängig von Größe und Art (Erweiterung oder Neuansiedlung) das gleiche Standortverordnungsverfahren durchzuführen. Dafür zuständig war die mit der Raumplanung betraute Abteilung des Amtes der Landesregierung.

Nach einer schriftlichen Anregung durch die Gemeinde oder den Projektbetreiber führte die Fachabteilung zunächst eine Vorbegutachtung nach raumordnungsfachlichen Grobkriterien durch, die in einem Vorhabensbericht zur Befassung der einzelnen Fachdienststellen mündete. Soweit Pflicht zur Umweltprüfung bestand, war ein Umweltbericht zu verfassen.

Nach Abschluss dieser Vorprüfungen erarbeitete die Fachabteilung einen Verordnungsentwurf und leitete ein Anhörungsverfahren ein. Dabei war die Möglichkeit der Stellungnahme durch Kammern, Fachdienststellen, Nachbargemeinden, Regionalverbände sowie den Legislativ- und Verfassungsdienst vorgesehen.

Nach Auswertung der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens erstellte die Fachabteilung einen Amtsbericht. Das Verfahren wurde durch einen Umlaufbeschluss der Landesregierung und die darauffolgende Kundmachung im Landesgesetzblatt abgeschlossen.

(2) Zur Untersuchung der Projektauswirkungen (Verkehrsstrukturen, Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen usw.) musste die Gemeinde bzw. der Projektwerber unter anderem ein Verkehrs- und ein Handelsstrukturgutachten vorlegen.

Das Verkehrsgutachten hatte die vom geplanten Handelsgroßbetrieb erzeugten Fahrten abzuschätzen. Darauf stützte sich die Notwendigkeit baulicher Maßnahmen. Bei einigen vom RH näher untersuchten Vorhaben zeigten sich unterschiedliche Methoden der Abschätzung. Eine Studie für das Salzburger Landesmobilitätskonzept 2002 befasste sich im Detail mit diesem Thema und errechnete für ein fiktives Einkaufszentrum (Bruttogeschoßfläche: 5.000 m²)

- bei Ermittlung nach Stellplätzen 1.500 Fahrten,
- bei Ermittlung aufgrund von Analogieuntersuchungen 7.150 Fahrten und
- bei Ermittlung aufgrund der Umsatzerwartung 11.400 Fahrten,

jeweils pro Tag.

Das Handelsstrukturgutachten hatte die Versorgungs- und Wirtschaftsstruktur zu untersuchen. Ein wichtiges Kriterium stellte dabei die Abschätzung der Umsatzerwartung dar. Bei fünf vom RH näher überprüften Gutachten für die Errichtung von Verbrauchermärkten zeigten sich Umsatzpotenziale zwischen rd. 2.550 EUR und 9.800 EUR pro m² und Jahr.

Die Unterschiede erklärten sich laut Mitteilung der Fachabteilung durch Faktoren wie Standortwahl, Betriebsgröße, Branchenvielfalt, Mitbewerber im Einzugsbereich, Einwohner im Nahbereich, Touristenanteil oder Kaufkraft. Laut gängiger Fachliteratur beliefen sich die Durchschnittswerte auf rd. 4.550 EUR bis 4.800 EUR pro m² und Jahr.

Standortverordnungen

Im Auftrag von Landesregierung und Landtag wurden Ende November 2002 Richtlinien zur Beurteilung von Handelsgroßbetrieben ausgearbeitet. Diese Richtlinien dienten der Fachabteilung in der Folge zwar als Grundlage für Projektüberprüfungen, sie wurden jedoch weder veröffentlicht noch waren sie rechtlich verbindlich.

(3) Von Juli 1999 bis Dezember 2005 erließ die Landesregierung insgesamt 50 Standortverordnungen; 30 Verfahren waren im Laufen. Unabhängig davon zogen Betreiber in einigen Fällen das Vorhaben zurück oder die Fachabteilung empfahl aufgrund schwerwiegender Einwände eine Einstellung.

Die 50 abgeschlossenen Verfahren betrafen eine Verkaufsfläche von 171.227 m². Davon entfielen auf Verbrauchermärkte 21.960 m², auf Fachmärkte 24.270 m², auf Einkaufszentren 74.050 m², auf Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte 30.447 m² und auf C&C-Märkte 20.500 m².

Auf Neuwidmungen entfielen 80.887 m² und auf Erweiterungen 31.614 m². Die restlichen 58.726 m² umfassten Flächen, die vor Einführung der Standortverordnung eine andere Baulandwidmung als die Kategorie Handelsgroßbetrieb hatten. Von den 50 bereits genehmigten Vorhaben waren 15 noch nicht umgesetzt.

Unter die Erweiterungen fielen zehn Verfahren für Verbrauchermärkte mit Erweiterungen zwischen rd. 100 m² und 600 m². Die mittlere Verfahrensdauer betrug rd. 406 Tage.

Die 30 laufenden Verfahren betrafen eine Verkaufsfläche von 154.254 m². Davon verzeichneten die Kategorien Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte und Einkaufszentren mit rd. 46,3 % (71.408 m²) bzw. rd. 45,1 % (69.504 m²) die höchsten Anteile. Bei den Bau-, Möbel- oder Gartenmärkten machten zwei Neuwidmungen und eine geplante Erweiterung im Großraum Salzburg allein rd. 60.400 m² aus, was flächenmäßig rd. 39,2 % aller laufenden Verfahren entsprach. Aus dem Jahr 2005 datierten 19 der 30 Ansuchen; teilweise reichten die Anträge aber bis ins Jahr 2001 zurück.

(4) Der RH wurde von Überlegungen informiert, bei der nächsten Novellierung des Sbg. ROG 1998 die Standortverordnung für die Kategorien Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte und C&C-Märkte aufzuheben.

50.2 (1) Der RH bemängelte, dass für jeden Handelsgroßbetrieb – unabhängig von Art und Größe – das gleiche Verfahren erforderlich war. Insbesondere bei geringfügigen Erweiterungen, wie z.B. bei Verbrauchermärkten, erachtete er die Verfahrensdauer als zu lang und aufwendig, weshalb er empfahl, verwaltungstechnische Vereinfachungen in Betracht zu ziehen.

Bei Verfahren, die bereits seit Jahren abgeschlossen, aber noch nicht umgesetzt waren, sollte eine Befristung der Standortverordnung erwogen werden, um eine aktuelle Bewertung der Rahmenbedingungen eines Projekts sicherzustellen.

(2) Die Durchführung verkehrlicher und handelsstruktureller Überprüfungen beurteilte der RH positiv. Bei den Verkehrsgutachten kritisierte er allerdings die unterschiedlichen Berechnungsansätze für die Verkehrserzeugung, deren Ergebnisse bis zum Faktor zehn schwanken konnten, weshalb ein erheblicher Spielraum für den Umfang der erforderlichen öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und die damit verbundenen Kosten bestand.

Da nach Ansicht des RH sämtliche Kosten im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines möglichst schonenden Einsatzes öffentlicher Gelder vom jeweiligen Projektwerber zu tragen wären, empfahl er eine Standardisierung der verkehrlichen Beurteilungskriterien.

Bei den Handelsstrukturgutachten ergaben sich Ermessensspielräume insbesondere durch die unterschiedlichen Umsatzpotenziale. Für die einzelnen Kategorien sollten daher Richtwerte ermittelt werden, die jährlich zu evaluieren wären.

(3) Ferner beanstandete der RH den Empfehlungscharakter der Richtlinien für Handelsgroßbetriebe. Zur Erhöhung der Transparenz des Planungsprozesses wären sie zu veröffentlichen und außerdem für verbindlich zu erklären.

(4) Zur Aufhebung der Standortverordnung unter anderem für die Kategorie Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte wies der RH auf den großen Umfang der eingereichten Projekte hin. Da sich die Vorhaben vor allem auf den Zentralraum Salzburg konzentrierten, erachtete er verkehrliche und handelsstrukturelle Überprüfungen für unbedingt erforderlich. Er empfahl daher, die Standortverordnung als Steuerungsinstrument für diese Art von Handelsgroßbetrieben aufrecht zu erhalten.

Standortverordnungen

50.3 *(1) Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung würden Verkehrsgutachten von entsprechend fachlich versierten und befugten Verkehrsplanern erstellt. Verschiedene Vorgangsweisen würden naturgemäß auch zu unterschiedlichen Berechnungen führen. Das Land könne nur die Nachvollziehbarkeit von Annahmen und Ergebnissen prüfen. Es sei aber geplant, eine eigene Richtlinie für die Beurteilung der Verkehrsauswirkungen von Großvorhaben (darunter auch Handelsgroßbetriebe) mit dem Ziel der Vereinheitlichung zu entwickeln.*

Hinsichtlich der Handelsstrukturgutachten gelte betreffend unterschiedlicher fachlicher Methoden dasselbe. Die Forderung nach Richtwerten werde zwar anerkannt, es solle aber auch bedacht werden, dass die Ausarbeitung und Evaluierung solcher Richtwerte mit beträchtlichen Kosten verbunden sei.

(2) Die Aufhebung der Standortverordnung für die Kategorie Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte sei nicht beabsichtigt.

50.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik bezüglich der unterschiedlichen methodischen Ansätze bei den Verkehrsgutachten und bewertete deshalb die geplante Ausarbeitung einer eigenen Richtlinie für die Beurteilung von Verkehrsauswirkungen von Großvorhaben positiv.

Hinsichtlich der Handelsstrukturgutachten anerkannte er das Kostenargument, seiner Ansicht nach stünden diese Ausgaben aber in keinem Verhältnis zu den Investitions- und Folgeausgaben, die die öffentliche Hand für Zersiedelungstendenzen – diese werden unter anderem durch dezentrale Standorte von Handelsgroßbetrieben hervorgerufen – zu tragen habe.

Shopping Center
in der Gemeinde
Wals-Siezenheim

51.1 In der Gemeinde Wals-Siezenheim befand sich nahe dem Flughafen ein Shopping Center, das auf den drei Widmungskategorien Einkaufszentren (30.285 m²), Bau-, Möbel- oder Gartenmärkte (10.000 m²) und Fachmärkte (4.000 m²) beruhte. Das laut einem Medienbericht von September 2004 fünftgrößte Einkaufszentrum Österreichs sollte nach über zehnjährigem Bestehen umgebaut werden. Dabei sollten die drei Teilbereiche einheitlich als Handelsgroßbetrieb der Kategorie Einkaufszentren mit einer höchstzulässigen Gesamtverkaufsfläche von 44.285 m² gewidmet werden.

Als Umbauvarianten legte der Projektwerber einen so genannten „Relaunch“ als klassisches Einkaufszentrum und eine Neunutzung als Factory-Outlet-Center* vor.

* Factory-Outlet-Center sind eine Agglomeration vieler Ladeneinheiten innerhalb eines gemeinsam geplanten Gebäudekomplexes oder einer räumlich zusammenhängenden Anlage, in der Auslaufmodelle, Zweite-Wahl-Produkte, Überschussproduktionen usw. an Endverbraucher abgesetzt werden.

Dem Handelsstrukturgutachten zufolge war der höhere Umsatz im Factory-Outlet-Center (124,8 Mill. EUR/Jahr) gegenüber einem Relaunch (99,1 Mill. EUR/Jahr) und dem bereits bestehenden Einkaufszentrum (61,4 Mill. EUR/Jahr) auf eine deutliche Erhöhung des Einzugsbereiches mit 3.865.750 Einwohner zurückzuführen (im Westen bis nahe Innsbruck, im Nordwesten bis München, im Osten bis Linz und im Süden bis nahe Villach).

Im Vergleich dazu umfasste der Einzugsbereich des bestehenden Einkaufszentrums und des geplanten Relaunches nur 800.000 Einwohner. Beim Factory-Outlet-Center hätte dies einen starken Anstieg der zurückgelegten Weglängen zur Folge; hinsichtlich der zusätzlichen Fahrleistungen fanden sich in den Untersuchungen allerdings keine Aussagen.

Im Mai 2005 teilte der Projektwerber mit, das Factory-Outlet-Center nur auf den Handelsgroßbetriebsflächen Einkaufszentren (30.285 m²) und Fachmärkte (4.000 m²) umsetzen zu wollen. Laut Mitteilung der Fachabteilung käme es zu keiner Änderung der Flächenwidmung und der Verkaufsflächen, weshalb auch kein Standortverordnungsverfahren erforderlich sei. Lediglich bei einer Erhöhung der derzeit bewilligten Stellplatzanzahl könnte eine Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung entstehen.

Im September 2005 stellte der Projektwerber einen Antrag auf Einleitung eines Feststellungsverfahrens gemäß § 3 Abs. 7 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. I Nr. 89/2000. Pressemeldungen zufolge sollte das Factory-Outlet-Center Mitte 2007 eröffnet werden.

- 51.2** Der RH anerkannte, dass bei einem Betriebswechsel innerhalb einer Baugebietskategorie kein Standortverordnungsverfahren durchzuführen war. Die für das Factory-Outlet-Center angenommene Erhöhung des geplanten Einzugsbereiches um nahezu das Fünffache und die zu erwartende deutliche Zunahme der Weglängen können mittel- bis langfristig mit zusätzlichem Infrastrukturbedarf verbunden sein (Straßenbau, Lärmschutz usw.). Der RH erachtete daher eine Überprüfungsmöglichkeit auch bei einer Änderung des Betriebstyps für zweckmäßig.

Standortverordnungen

Darüber hinaus wäre eine solche Prüfung für allfällige, derzeit noch nicht bekannte Betriebsformen vorteilhaft. Allerdings sollte dies nur für entsprechend große Projekte gelten. Für diese Vorhaben empfahl der RH, die bestehende Sonderflächenwidmung auszuweiten und die erforderliche Zweckbestimmung auch in einer der weiteren gesetzlichen Grundlagen (z.B. Baurecht) vorzunehmen.

51.3 *Laut Mitteilung der Salzburger Landesregierung bestehe bei widmungskonformer Nutzung durch ein Bauvorhaben auf einer bereits als „Gebiet für Handelsgroßbetriebe“ ausgewiesenen Fläche keine Ansatzmöglichkeit für ein neuerliches Standortverordnungsverfahren. Außerdem sei mit Bescheid vom Dezember 2005 festgestellt worden, dass für dieses Vorhaben keine Einzelfallprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 durchzuführen sei.*

51.4 Der RH entgegnete, er habe in seinem Prüfungsergebnis bereits festgestellt, dass gemäß geltender Rechtslage bei einem Betriebswechsel innerhalb einer Baugebietskategorie kein Standortverfahren durchzuführen sei. Die Einrichtung einer Überprüfungsmöglichkeit bei Vorhaben ab einer bestimmten Größe sei als Empfehlung für eine allfällige gesetzliche Änderung zu verstehen.

Auswirkungen und Maßnahmen

Verkaufsflächenentwicklung

52.1 Die Verkaufsfläche des Einzelhandels im Land Salzburg stieg nach Angabe der Wirtschaftskammer Salzburg, die sich dabei auf verschiedene Studien stützte, von 710.000 m² im Jahr 1993 auf 850.000 m² im Jahr 1997. Für das Jahr 2005 ging die Salzburg-Bayerische Strukturuntersuchung des Einzelhandelsverflechtungsbereichs (SABE-V-Studie)¹⁾ vom Mai 2005 von einer gesamten Verkaufsfläche des Einzelhandels (einschließlich aller Leerflächen) von rd. 1 Mill. m² bzw. 1,9 m² pro Einwohner aus²⁾.

1) Salzburg-Bayerische Strukturuntersuchung des Einzelhandelsverflechtungsbereichs (SABE-V), Mai 2005

2) Mit einer durchschnittlichen Verkaufsfläche von rd. 1,9 m² pro Einwohner im Einzelhandel im Jahr 2003 lag Österreich im europäischen Spitzenfeld, so „Der österreichische Handel 2004“, Daten-Fakten-Analysen, KMU Forschung Austria, Wien 2004, S. 17



Trotz eines hohen Kaufkraftzuflusses aus den benachbarten bayerischen Landkreisen Traunstein und Berchtesgadener Land von jährlich rd. 100 Mill. EUR, der vor allem dem Ballungsraum der Stadt Salzburg zugute kam, ortete die Studie – zumindest für die nächsten drei bis fünf Jahre – nur einen geringen strukturverträglichen Ansiedlungsbedarf im Land Salzburg.

Die Gründe hierfür lagen in der erwarteten Bevölkerungsentwicklung, der steigenden Sparneigung der Konsumenten und in einer nach Einschätzung österreichischer Forschungsinstitute nicht deutlich ansteigenden „einzelhandelsrelevanten Wohlstandsniveau“.

Die gewidmeten Verkaufsflächen der Handelsgroßbetriebe aller Kategorien betragen Ende 2005 rd. 574.600 m² bzw. 57 % der gesamten Verkaufsflächen des Einzelhandels. Davon standen 23 % der Flächen leer oder waren noch in Bau. Für die Vorjahre lagen keine Daten vor, um das Verkaufsflächenwachstum der Handelsgroßbetriebe auf gleicher Erhebungsbasis zahlenmäßig darstellen zu können.

52.2 Der große Anteil der Verkaufsfläche der Handelsgroßbetriebe an den gesamten Verkaufsflächen des Einzelhandels zeigte die Bedeutung des großflächigen Einzelhandels in der Handelslandschaft auf.

Gemeinden ohne
Nahversorgung

53.1 Gemäß dem Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003 verstärkte die zunehmende Konzentration der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs auf Großstrukturen des Einzelhandels den motorisierten Individualverkehr mit allen nachteiligen Folgen. Eine flächendeckende, qualitativ hochwertige Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sei für die Gesamtbevölkerung wegen der Zersiedelung nicht finanzierbar.

In Gemeinden ohne eigene Nahversorgungseinrichtung könne diese Entwicklung für die betroffene Bevölkerung bei Engpässen in der Energieversorgung sogar existenzgefährdend sein*.

* Salzburger Landesentwicklungsprogramm Gesamtüberarbeitung 2003, Trends der räumlichen Entwicklung in Europa, Österreich und Salzburg, S. 56 bis 58

Die SABE-V-Studie stellte im Jahr 2005 fest, dass der Salzburger Einzelhandel umsatz- und auch verkaufsflächenmäßig überwiegend auf der „grünen Wiese“ stattfindet. Der innerstädtische Umsatzanteil aller untersuchten Handelsstandorte betrage nur 34 %.

Auswirkungen und Maßnahmen

Laut einer 1994 erfolgten Untersuchung waren sechs Gemeinden des Landes ohne eigene Nahversorgungseinrichtung (vollsortierte Lebensmittelgeschäfte). Bis in das Jahr 2005 stieg die Anzahl der Gemeinden ohne Nahversorgung kontinuierlich auf 18 Gemeinden bzw. 15 % der Gemeinden des Landes Salzburg an.

53.2 Die Untersuchungsergebnisse belegten die Notwendigkeit, diesen Entwicklungen gegenzusteuern.

Zielsetzungen der Raumordnung

54.1 Gemäß dem Landesentwicklungsprogramm 2003 sollen die Ziele für die Versorgungsinfrastruktur, wie die Sicherstellung einer möglichst gleichwertigen Versorgung der Bevölkerung bei möglichst geringer Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr, umgesetzt werden. Dies sollte durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Standortverordnung für Handelsgroßbetriebe sowie in den räumlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen der Gemeinden erfolgen.

Das Handbuch der Raumordnung Salzburg sah Möglichkeiten der Raumplanung zur Erhaltung der Bedeutung der Orts- und Stadtkerne und zur Sicherung der Nahversorgung – im Zusammenhang mit der Standortwahl von Handelsgroßbetrieben – in der verfahrensmäßigen Bevorzugung von gekennzeichneten Orts- und Stadtkernen sowie in einer restriktiven Behandlung von Handelsgroßbetriebsvorhaben in Ortsrandlagen (und zwar solcher in nahversorgungs- und zentrenrelevanten Kategorien) vor.

Bei Überlegungen zu einer Novellierung des Sbg. ROG 1998 wurde eine Anhebung der Größenschwellen von 500 m² bzw. 800 m² auf 750 m² bzw. 1.000 m² diskutiert. Dies sollte neben einer ebenfalls überlegten Neudefinition der Verkaufsfläche der Verringerung des Verwaltungsaufwandes dienen.

54.2 Der Zuwachs an Gemeinden ohne eigene Nahversorgungseinrichtung und die Entwicklung bei der Standortwahl der Handelsgroßbetriebe zeigten, dass die Ziele der Raumordnung nicht erreicht wurden. Der RH bewertete positiv, dass das Instrument der Standortverordnung eine differenzierte Vorgangsweise bei der Beurteilung geplanter Handelsgroßbetriebsvorhaben ermöglichte.



Auswirkungen und Maßnahmen

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Eine Erhöhung der Schwellenwerte steht nach Ansicht des RH im Widerspruch zu diesen Zielen. Handelsbetriebe schöpfen die ohne Standortverordnung maximal zulässige Gesamtverkaufsfläche aus. Da diese Flächen samt den erforderlichen Parkplätzen jedoch in zentraler Lage meist nicht verfügbar bzw. zu rentablen Preisen nicht zu mieten oder zu erwerben sind, fällt die Standortwahl auf periphere Lagen.

Im ÖROK-Projekt „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“ wurde eine Widmungspflicht für Supermärkte schon ab 300 m² Gesamtverkaufsfläche vorgeschlagen, um Standorte auf gemischten Baugebieten am Siedlungsrand oder außerhalb von Siedlungen verhindern zu können.

„Lebensmittel-Nahversorgungs-Programm 2001 – 2006“

- 55.1** In Ergänzung der raumordnungsrechtlichen Bestimmungen unterstützte das Land Salzburg Initiativen zur Sicherung und Verbesserung der Nahversorgungssituation. Lebensmittel-Nahversorgungsbetriebe sollten in ihrer Konkurrenzfähigkeit gestärkt sowie die Neugründung, Ansiedlung und Übernahme solcher Betriebe gefördert werden.

In den Jahren 2002 bis 2004 wurden jährlich Förderungsbeträge von durchschnittlich 295.300 EUR vergeben. In Verbindung mit dem Förderungsprogramm des Landes gewährte auch die Stadt Salzburg zusätzlich eine Nahversorgerförderung.

- 55.2** Der RH bewertete die Maßnahmen zur Stärkung der Nahversorgung zwar positiv, empfahl aber, das Programm nach seinem Auslaufen Ende 2006 auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls das für Förderungen gewidmete Budget entsprechend anzupassen.

Orts- und Stadtkernabgrenzung

Allgemeine Regelung **56.1** Die Novelle 2004 zum Sbg. ROG 1998 schuf für Gemeinden die Möglichkeit, in ihren Flächenwidmungsplänen bestimmte geeignete Orts- und Stadtkernbereiche kennzeichnen zu können. In den gekennzeichneten Bereichen war für eine Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben keine Standortverordnung erforderlich; weiters entfiel die Bestimmung, Verkaufsflächen in mehreren Bauten zusammenzuzählen. Die verfahrensrechtliche Besserstellung mit einem zeitlichen Vorteil von zumindest sechs Monaten sollte Handelsgroßbetriebe in diese Bereiche lenken.

Die Abteilung Raumplanung des Landes entwickelte einen Leitfaden als Hilfsmittel für die Gemeinden und Ortsplaner sowie zur Gewährleistung einer einheitlichen Vorgangsweise.

56.2 Der RH anerkannte die Einführung der Abgrenzung von Orts- und Stadtkernen mit den verfahrensrechtlichen Erleichterungen für Handelsgroßbetriebe. Er sah jedoch folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Die Abgrenzung der Orts- und Stadtkerne kann von jeder Gemeinde in Anspruch genommen werden; dadurch wird vom System der Zentralörtlichkeit mit der Zuordnung von Versorgungsfunktionen abgewichen.

Das Instrument der Orts- und Stadtkernabgrenzung sollte im Bereich der überörtlichen Raumordnung angesiedelt werden. Dies könnte eine bessere Berücksichtigung seiner Zielsetzung, der Aufbau einer für alle Bevölkerungsgruppen möglichst gut erreichbaren Versorgungsinfrastruktur im ganzen Land, ermöglichen und Partikularinteressen vermeiden.

- Die gesetzliche Definition enthält kein zusätzliches Kriterium für das Erfordernis z.B. eines historischen Ortskerns oder eines längerfristig gewachsenen Ortszentrums. Eine Präzisierung wäre wünschenswert.

- Der Leitfaden sah keine Begrenzung der Verkaufsflächen der Handelsgroßbetriebe nach oben vor. Der RH empfahl die Einführung von – nach der zentralörtlichen Funktion der Orte – abgestuften Schwellenwerten, bei deren Überschreiten auch in den gekennzeichneten Orts- und Stadtbereichen eine Standortverordnung erforderlich wäre. Dies würde die Prüfung von für den jeweiligen Standort überdimensionierten Projekten, die aus überörtlicher Sicht problematisch erscheinen, ermöglichen.



- Der Leitfaden sollte (z.B. zu einer rechtlich verbindlichen Richtlinie) aufgewertet werden, um so die Durchsetzbarkeit der Ausführungen zu stärken.

56.3 *Laut Mitteilung der Salzburger Landesregierung sei die Einführung von Schwellenwerten im Sbg. ROG 1998 zu regeln. Im Übrigen sollte durch die Nichtaufnahme von Größenbegrenzungen die Attraktivität von Orts- und Stadtkernbereichen für die Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben besonders gefördert werden.*

56.4 Nach Ansicht des RH spräche nichts dagegen, die Einführung von Schwellenwerten in die derzeit laufenden Bemühungen um eine Novellierung des Sbg. ROG einzubeziehen. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch auf Stellungnahmen wichtiger Institutionen vom Dezember 2002 zum Entwurf des Endberichtes der Arbeitsgruppe „Richtlinien für Handelsgroßbetriebe“ hin, die sich zum gänzlichen Verzicht auf eine Standortverordnung in abgegrenzten Stadtkernbereichen kritisch äußerten.

Der RH erachtete es für zweckmäßig, die Auswirkungen der nun seit mehr als zwei Jahren geltenden Bestimmung zu evaluieren.

Verfahren

57.1 Ende Jänner 2006 war noch kein Verfahren zur Kennzeichnung von Orts- und Stadtkernen abgeschlossen; vier Verfahren, darunter jene der Landeshauptstadt Salzburg und der Gemeinde Wals-Siezenheim, lagen dem Land zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung vor.

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg beschloss im September 2005 die Kennzeichnung von acht Stadtkernbereichen. Für die ursprünglich geplante und intensiv diskutierte Abgrenzung der Gebiete im Bereich Taxham-Europark und der Alpenstraße wurde eine gesonderte Fortführung des Verfahrens beschlossen. Die Abgrenzung als Stadtkerne hätte bedeutet, dass für die Gebiete um das Einkaufszentrum Europark und um das Shopping Center Alpenstraße die Begünstigung für Handelsgroßbetriebe gegolten hätte.

Die Gemeinde Wals-Siezenheim hatte im August 2004 die Kennzeichnung der Ortsteile Himmelreich und Viehhausen als Ortskerne beschlossen. Damit hätte ein im Bereich Himmelreich liegendes großes Shopping Center ebenfalls die Begünstigung für Handelsgroßbetriebe in Anspruch nehmen können. Die Abteilung Raumplanung stellte in ihrer Stellungnahme vom Dezember 2004 verschiedene Mängel fest. In der Folge ersuchte die Gemeinde Wals-Siezenheim für die Übermittlung ihrer Stellungnahme wiederholt um Fristverlängerung.

Orts- und Stadtkernabgrenzung

57.2 Gemäß dem Leitfaden entsprachen die in den letzten Jahren an der Peripherie errichteten Einzelhandelsagglomerationen nicht der gesetzlichen Zielsetzung einer Revitalisierung und Stärkung der Ortskerne. Die mangelnde Übereinstimmung mit diesen Vorgaben rechtfertigten die Gemeinden mit der bereits erwähnten fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit des Leitfadens.

Die Umsetzung der Orts- und Stadtkernabgrenzung durch die Gemeinden erfolgte bisher schleppend und nahm teilweise eine zu den mit ihr verfolgten Zielen widersprüchliche Richtung. Da der Funktionsverlust von gewachsenen Orts- und Stadtkernen, zu dem die großflächigen Handelsbetriebe an der Peripherie beigetragen hatten, eingedämmt werden sollte, würde nach Ansicht des RH eine Kennzeichnung von peripheren Handelsagglomerationen als Orts- bzw. Stadtkerne der Zielsetzung des Gesetzes und des Leitfadens widersprechen.

Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben

58.1 Verbrauchermärkte unter 500 m² Verkaufsfläche sowie sämtliche andere Handelsbetriebe unter 800 m² Verkaufsfläche galten als Einzelhandelsbetriebe. Für sie war keine Standortverordnung erforderlich. Ihre Ansiedlung war grundsätzlich in allen Widmungskategorien des Baulandes zulässig. Aufgrund der Novelle 2004 zum Sbg. ROG 1998 bestand die Möglichkeit, in Gewerbegebieten Zonen zu kennzeichnen, in denen Einzelhandelsnutzungen ausgeschlossen werden konnten.

Der RH ersuchte für einen ausgewählten Bezirk Salzburgs um einen Überblick über die in den letzten fünf Jahren errichteten Einzelhandelsbetriebe. Die Fachabteilung konnte hierzu keine Unterlagen zur Verfügung stellen. Sie erwartete allerdings, durch die SABE-V-Studie, die sämtliche Handelsbetriebe erfasste, entsprechende Daten zu erhalten.

58.2 Der RH beurteilte die Möglichkeit, Einzelhandelsbetriebe in Gewerbegebieten auszuschließen, positiv. Er erachtete ihre Ansiedlung jedoch nicht nur in Gewerbegebieten, sondern auch in Betriebs- und Industriegebieten für problematisch, weil sich diese zumeist in Ortsrandlagen befanden. Dadurch wird die aus Sicht der Raumordnung angestrebte Sicherstellung einer verbrauchernahen, „fußläufigen“ Versorgung gefährdet.

Darüber hinaus zieht die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben erfahrungsgemäß höhere Grundstückspreise nach sich, was das Ziel, z.B. Produktionsbetriebe anzusiedeln, zusätzlich erschwert. Nach Ansicht des RH sollte der generelle Ausschluss der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Betriebs-, Gewerbe- und Industriegebieten überlegt werden.



Hinsichtlich des fehlenden Überblicks über die Einzelhandelsbetriebe empfahl der RH, die im Rahmen der SABE-V-Studie begonnene Auswertung weiter zu verfolgen.

58.3 (1) *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung könne der generelle Ausschluss der Errichtung von Handelsbetrieben sachlich kaum gerechtfertigt werden. Denkbar wären allenfalls z.B. niedrigere Flächen Grenzen für Einzelhandelsbetriebe.*

(2) Die tatsächlich errichteten Einzelhandelsbetriebe könnten nur über die entsprechenden Baubewilligungen und gewerberechtlichen Bewilligungen durch die jeweiligen Gemeinden bzw. durch die zuständige Bezirkshauptmannschaft eruiert werden. Auch die SABE-V-Studie gebe lediglich ein Abbild des Bestandes an solchen Betrieben zum Erhebungszeitpunkt. Für den Salzburger Zentralraum werde von der Abteilung Raumordnung derzeit auch die Einzelhandelsstruktur in den übrigen, im Rahmen der SABE-V-Studie nicht erhobenen Orten ermittelt.

58.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, die Errichtung von Einzelhandelsbetrieben in Betriebs-, Gewerbe- und Industriegebieten generell auszuschließen und verwies auf die Steiermark, wo z.B. die Ansiedlung von Handelsbetrieben in Industrie- und Gewerbegebieten I und II aufgrund einer ähnlichen Problemlage für unzulässig erklärt wurde.

Stadt-Umland-Bereiche

Auswirkung auf die Handelsstruktur

59.1 Im Salzburger Zentralraum konnte der Trend zu großflächigen Einzelhandelsagglomerationen an der Peripherie der Städte bzw. im „Speckgürtel“ der Umlandgemeinden mit erhöhtem Flächenverbrauch und Verkehrsaufkommen sowie seine Auswirkung auf die Innenstädte als Standorte des Einzelhandels verstärkt beobachtet werden.

Der Salzburger Landtag beschloss im November 2004, die Landesregierung um eine Prüfung zu ersuchen, inwiefern sich die Konzentration von Einkaufsflächen entlang der West Autobahn im Bereich Marktgemeinde Eugendorf bis einschließlich der Gemeinde Wals-Siezenheim auf die Handelsstruktur im Land Salzburg sowie im angrenzenden Bayern und in Oberösterreich – unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrssituation – auswirke.

Stadt-Umland-Bereiche

Ebenfalls sollte untersucht werden, wie die Errichtung eines Factory-Outlet-Centers im Salzburger Zentralraum die Kaufkraftströme in Österreich und Bayern beeinflusse. Der Auftrag zu einer diesbezüglichen Studie wurde im September 2005 an Beratungsunternehmen vergeben. Ein erster Bearbeitungsteil lag im Jänner 2006 vor.

Das bisher erhobene Zahlenmaterial, das fünf Standorte (Gemeinde Anif – Maximarkt, Gemeinde Wals-Siezenheim – Airport-Center, Landeshauptstadt Salzburg – Europark sowie Gemeinde Bergheim – Lengfelden und Marktgemeinde Eugendorf – Kalham) betraf, zeigte von 1995 bis 2005 einen Zuwachs an Verkaufsflächen an diesen Standorten um 58 % (von rd. 116.000 m² auf rd. 183.000 m²).

59.2 Der RH unterstrich die Notwendigkeit einer baldigen Fertigstellung der vom Landtag angeforderten Untersuchung, um über aktuelle Grundlagen für weitere raumordnungsrechtliche und gegebenenfalls fiskalpolitische Maßnahmen zu verfügen.

59.3 *Laut Mitteilung der Salzburger Landesregierung sei diese Prüfung mittlerweile in mehreren Teilmodulen durchgeführt worden. Die Ergebnisse würden dem Landtag in Kürze zugeleitet.*

Zentralörtliche Standortbereiche

60.1 Das Landesentwicklungsprogramm 2003 sah die Festlegung von „Zentralörtlichen Standortbereichen“ für Gebiete in Umlandgemeinden, die keine zentralörtliche Funktion aufwiesen, in einem Sachprogramm vor. Solche Standorte sollten mit dem jeweiligen Zentralen Ort strukturell und funktionell eng verflochten sein, eine ausreichende infrastrukturelle Aufschließung aufweisen und zu keiner Verkehrsüberlastung führen.

In diesen Bereichen wären dann Handelsgroßbetriebsvorhaben grundsätzlich möglich und analog zu Vorhaben in Ortsrandlagen des Zentralen Ortes zu beurteilen.

Die Interessen des jeweiligen Zentralen Ortes wären bei der Erlassung der Standortverordnung jedoch besonders zu berücksichtigen. Im Herbst 2005 erstellte die Abteilung Raumplanung einen Abgrenzungsentwurf für die Festlegung solcher Zentralörtlichen Standortbereiche im Salzburger Ballungsraum, der vier Gebiete vorsah.

Die Steiermärkische Einkaufszentrenverordnung 1988 enthielt den vergleichbaren Begriff des „Zentralörtlichen Standortraumes“. Mit der Neufassung der Verordnung im Jahr 2004 wurde diese Bestimmung abgeschafft, weil sie zu Fehlentwicklungen und Missinterpretationen geführt hatte.



Stadt-Umland-Bereiche

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Laut SABE-V-Studie waren im Ballungsraum der Landeshauptstadt Salzburg (Landeshauptstadt Salzburg, Gemeinden Anif, Bergheim, Elixhausen, Marktgemeinde Eugendorf, Gemeinden Hallwang, Wals-Siezenheim) bereits 54 % der Verkaufsflächen, 55 % der Gesamtumsätze und 49 % der Handelsbeschäftigten aller 44 untersuchten Handelsstandorte des Landes Salzburg konzentriert.

- 60.2** In Stadtregionen ist ein die Gemeindegrenzen überschreitender Ansatz der Standortbeurteilung für den großflächigen Einzelhandel aus raumordnungsfachlicher Sicht vorteilhaft. Nach Ansicht des RH ergäbe jedoch eine Bewertung der Standorte in den Umlandgemeinden nach den Maßstäben, die an Standorte in einem Zentralen Ort angelegt werden, eine günstigere Beurteilungsweise für Handelsgroßbetriebsvorhaben.

Bei dem Ausmaß der bereits bestehenden Handelsagglomerationen im Ballungsraum der Landeshauptstadt Salzburg widerspräche eine solche Vorgangsweise den Zielsetzungen der Sicherung der Nahversorgung und Stärkung der Stadtkerne.

Datengrundlagen

- 61.1** Anlässlich der Ausarbeitung der Richtlinien für Handelsgroßbetriebe im Jahr 2002 begann die Abteilung Raumplanung, einen umfassenden Datenbestand über alle Handelsgroßbetriebe zu erstellen. Für seine Überprüfung stand dem RH ein aktualisierter Datenbestand, zuletzt mit Stand Ende 2005, zur Verfügung. Zusätzlich lagen verschiedene Studien, wie die SABE-V-Studie, vor.

Im ÖROK-Projekt „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“ wurde das Fehlen von gesamtösterreichischen Daten auf kleinräumiger Ebene für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge festgestellt. Die Gutachter schlugen vor, ein Monitoring aufzubauen, mit dem anhand ausgewählter Indikatoren die Versorgungslage und deren Entwicklung erfasst werden könne. Im Land Salzburg war für das Jahr 2006 eine Erhebung von Daten für wichtige Einrichtungen der Grundversorgung geplant.

Statistische Daten zur Entwicklung der letzten zehn Jahre im Bereich der Handelsgroßbetriebe (strukturierte Daten auf einheitlicher Basis) lagen jedoch nicht vor. Verschiedene Gutachten enthielten zwar Einzeldaten, die Basis für ihre Ermittlung war aber unterschiedlich.

Datengrundlagen

61.2 Der RH beurteilte die geplante Erhebung von Daten über die Grundversorgung als längst fälligen und wichtigen Schritt. Er empfahl, den Datenbestand betreffend Handelsgroßbetriebe regelmäßig zu aktualisieren und die Entwicklung über einen längeren Zeitraum zu dokumentieren. Diese Datenbasis sollte dann zur Beurteilung der strukturellen Trends und zur Evaluierung getroffener Maßnahmen dienen.

61.3 *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung habe die Abteilung Raumordnung – ergänzend zur Erhebung der „Salzburg-Bayerischen Einzelhandelsverflechtungen“ (Kurztitel SABE-V, Untersuchung der Einzelhandelsstruktur und der Kaufkraftflüsse der 44 bedeutendsten Angebotsstandorte im Land Salzburg) – für den Salzburger Zentralraum eine Erhebung der Einzelhandelsstruktur in den restlichen, nicht im Rahmen von SABE-V erfassten Gemeinden beauftragt.*

Darüber hinaus werde derzeit in einem eigenen Projekt ein Monitoring-system zur Grundversorgung in den Gemeinden (über den Einzelhandel hinaus) entwickelt.



BMF BMVIT BMWA

Wirkungsbereich des Landes Steiermark

Rechtliche Grundlagen

Steiermärkisches
Raumordnungsgesetz

Ziele

62 (1) Das Steiermärkische Raumordnungsgesetz (Stmk. ROG) aus dem Jahr 1965 ging in der umfangreich novellierten Fassung des Stmk. ROG 1974, LGBl. Nr. 127/1974, auch auf die Versorgung der Bevölkerung ein. Gemäß den Raumordnungsgrundsätzen des § 3 leg. cit. waren das Verkehrsnetz und die Versorgungseinrichtungen der angestrebten räumlichen Entwicklung möglichst anzupassen. Insbesondere war auf die Möglichkeit von Strukturverbesserungen und auf eine bestmögliche Verbindung der zentralen Orte untereinander und mit ihrem Einzugsbereich Bedacht zu nehmen.

Das Landesentwicklungsprogramm verordnete die Landesregierung im Juli 1977, LGBl. Nr. 53/1977; die regionalen Entwicklungsprogramme für die politischen Bezirke beschloss sie zwischen 1990 und 1996.

(2) Erst mit der Novelle 1986, LGBl. Nr. 39/1986, kam es zu einer Erweiterung der Raumordnungsgrundsätze (§ 3 Abs. 8 Stmk. ROG 1974). Unter anderem konnten für Einrichtungen für den überörtlichen Bedarf (Einkaufszentren) eigene Standorte vorgesehen werden. Auch die Bestimmungen über den Inhalt der regionalen Entwicklungsprogramme wurden um Ausführungen für Einkaufszentren erweitert (§ 10 Z 8 Stmk. ROG 1974).

(3) Die Novelle 1991, LGBl. Nr. 41, nahm bereits auf das zwischenzeitlich verordnete Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur, LGBl. Nr. 35/1988, Bezug und legte fest, dass die regionalen Entwicklungsprogramme für Einkaufszentren weitere regionsspezifische Abstufungen vornehmen oder solche an bestimmten Standorten auch ausschließen können.

Rechtliche Grundlagen

(4) Mit der umfassenden Novelle 2002, LGBl. Nr. 20/2003, ergänzte der Gesetzgeber auch die Raumordnungsgrundsätze und -ziele. Neben der Beachtung eines sparsamen Flächenverbrauches sollten die Siedlungsentwicklung nach dem Prinzip der „Gestreuten Schwerpunktbildung“ sowie die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung unter anderem durch die zweckmäßige Ausstattung zentraler Orte entsprechend ihrer zentralörtlichen Funktion erfolgen.

Auch die Stärkung der Funktionsfähigkeit bestehender Zentren bildete ein Kriterium.

Einkaufszentren

63.1 (1) Erste Bestimmungen über Einkaufszentren wurden mit der Novelle 1976, LGBl. Nr. 13, in das Stmk. ROG 1974 aufgenommen. Das Bauland wurde um die Kategorie „Gebiete für Einkaufszentren“ erweitert und der Begriff „Einkaufszentren“ definiert. Demnach galten als Einkaufszentren Handelsbetriebe, die nach einem wirtschaftlichen Gesamtkonzept in sich eine bauliche und planerische Einheit bilden, eine Verkaufsfläche von insgesamt mehr als 600 m² haben und in denen Güter mehrerer Warengruppen einschließlich von Waren des täglichen Bedarfes angeboten werden.

Die Errichtung war nur in den Widmungskategorien „Kern-, Büro- und Geschäftsgebiet“ und „Gebiete für Einkaufszentren“ zulässig.

In weiteren sechs Novellen kam es zu einer wesentlichen Ausweitung der Bestimmungen für Einkaufszentren. Die Novelle 1980, LGBl. Nr. 51, traf die wichtige Unterscheidung in Gebiete für

- Einkaufszentren I, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, und
- Einkaufszentren II, die in ihrem Warensortiment keine Lebensmittel führen.

Zusätzlich zur Verkaufsfläche wurden auch die Gesamtbetriebsfläche von mehr als 1.000 m² als Untergrenze für die Geltung als Einkaufszentrum eingeführt und die Verkaufsfläche definiert.

(2) Umfangreiche Änderungen brachte die Novelle 1991, LGBl. Nr. 41. Zusätzlich zu den Gebieten für Einkaufszentren I und II wurde als Sonderform der Einkaufszentren II eine Widmungskategorie „Gebiete für Einkaufszentren III“ geschaffen. Diese betraf Handelsbetriebe mit einem Warenangebot ohne Lebensmittel, das überwiegend einem Sortimentsbereich zuzuordnen ist und einen sehr großen Flächenbedarf bedingt (z.B. Möbel- und Einrichtungshäuser).

Als Einkaufszentren galten ferner Handelsbetriebe auf mehreren Bauplätzen, wenn zwischen diesen ein Verkehr von Personen oder Waren – abgesehen von den Verkehrsbeziehungen über öffentliche Verkehrsflächen – möglich war und die Summe der Verkaufsflächen oder Gesamtbetriebsflächen dieser Betriebe die oben genannten überstieg.

Außerdem wurde eine Bestimmung zur Verhinderung von Umgehungen eingeführt, wonach mehrere Handelsbetriebe als Einheit anzusehen sind, wenn ihre Anordnung eine Umgehung des Zweckes der Einkaufszentrenregelung gemäß dem Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur erwarten ließ. Eine Umgehung lag jedenfalls dann vor, wenn diese Betriebe in einem engen räumlichen Naheverhältnis standen und ihnen in wirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht die Wirkung eines nach einem Gesamtkonzept betriebenen Einkaufszentrums beizumessen war.

(3) Die mittlerweile umfangreichen und unübersichtlichen Bestimmungen über die Einkaufszentren ließen vielfältige Interpretationsspielräume zu. Mit der Novelle 2002, LGBl. Nr. 20/2003, kam es deshalb zu weiteren wesentlichen Änderungen der Bestimmungen für die Einkaufszentren. Im Wesentlichen betraf dies folgende Bestimmungen*:

* In der Folge werden diese Bestimmungen der Novelle 2002 zum Stmk. ROG 1974, LGBl. Nr. 20/2003, zur besseren Übersichtlichkeit fallweise als „neue Rechtslage“ bezeichnet. Dieser Begriff umfasst auch das neue im Mai 2004 erlassene Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur (Einkaufszentrenverordnung), LGBl. Nr. 25/2004. Für die davor geltenden Regelungen des Stmk. ROG 1974 samt dem Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur aus dem Jahr 1988, LGBl. Nr. 35, wird, ebenfalls fallweise, die Bezeichnung „alte Rechtslage“ verwendet.

- Neudefinition der Widmungskategorie „Kerngebiet“;
- Neudefinition des Begriffes „Einkaufszentrum“ mit gleichzeitiger Erhöhung der Mindestverkaufsfläche von 600 m² auf 800 m² (bzw. von 1.000 m² Gesamtbetriebsfläche auf 1.200 m² Bruttogeschoßfläche);

Rechtliche Grundlagen

- Ermittlung der Verkaufsfläche und der Bruttogeschosßfläche;
- Unterteilung nur mehr in Einkaufszentren 1, die in ihrem Warensortiment Lebensmittel führen, und Einkaufszentren 2, die in ihrem Warensortiment keine Lebensmittel führen; Wegfall der Kategorie Einkaufszentren III;
- Errichtung, Erweiterung und Änderung nur in der Widmungskategorie „Kerngebiet“ und in für Einkaufszentren gewidmeten Gebieten;
- Einführung einer Standortverordnung für die Widmung von Flächen für Einkaufszentren im Einzelfall;
- Verpflichtung zur Bereitstellung der erforderlichen Abstellplätze in Hoch- oder Tiefgaragen bei Neu- und Zubauten von Einkaufszentren;
- zwingende Einholung eines Gutachtens des Ortsplaners vor der baurechtlichen Bewilligung;
- Verpflichtung der Landesregierung, ein Entwicklungsprogramm mit näheren Bestimmungen für Einkaufszentren zu erlassen.

Infolge entsprechender Übergangsbestimmungen werden diese neuen Regelungen jedoch erst in einigen Jahren voll wirksam werden.

63.2 Wie die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen zeigte, reagierte der Gesetzgeber auf Trends und die Dynamik von Entwicklungen im Bereich der Einkaufszentren. Allerdings erwiesen sich die Regelungsinhalte letztlich als so komplex und kompliziert, dass das Land nicht mehr steuernd eingreifen konnte. Der RH bewertete daher die gesetzten Schritte zur Vereinfachung der Bestimmungen positiv. Die volle Wirkung wird infolge der Übergangsbestimmungen erst in einigen Jahren eintreten.



Landesentwicklungsprogramm

64.1 Die Landesregierung erließ bereits im Jahr 1977, LGBl. Nr. 53/1977, ein Landesentwicklungsprogramm zwecks Darstellung der anzustrebenden sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung.

Die Ordnung der Raumstruktur sollte durch ein entsprechend gegliedertes Netz zentraler Orte erfolgen und entwicklungsfähige, gut erreichbare Arbeitsstandorte sowie optimale Versorgungsverhältnisse mit zentralen Dienstleistungen und Einrichtungen ermöglichen. Anzustreben war die „dezentralisierte Konzentration“¹⁾ durch Festlegung von Siedlungsschwerpunkten (Zentrale Orte).

¹⁾ entspricht dem Grundsatz der „Gestreuten Schwerpunktbildung“ (auch „Dezentrale Konzentration“)

Das Netz der Zentralen Orte umfasste die Stufen Kernstadt (nur Landeshauptstadt Graz), regionale Zentren, regionale Nebenzentren und Nahversorgungszentren²⁾, wobei jeder Stufe bestimmte namentlich genannte Gemeinden zugeordnet wurden.

²⁾ In den überarbeiteten regionalen Entwicklungsprogrammen werden die Nahversorgungszentren im Sinne des § 2 Abs. 3 Z 4 des Landesentwicklungsprogramms 1977 als „teilregionale Versorgungszentren“ bezeichnet.

Zusätzlich erfolgte die Gliederung des Landes in 16 Planungsregionen, die jeweils einem politischen Bezirk entsprachen. Für die Planungsregionen waren zwischen 1990 und 1996 regionale Entwicklungsprogramme erlassen worden.

Die Ziele des seit 1977 unveränderten Landesentwicklungsprogramms enthielten noch keine weitergehenden Zielsetzungen zu den Themen Nahversorgung und Einkaufszentren.

Da infolge des langen Zeitablaufes keines der Instrumente mehr den Anforderungen entsprach, beschloss die Landesregierung im Juli 2000 die Einleitung der Änderung des Landesentwicklungsprogramms, der Entwicklungsprogramme für Sachbereiche und der regionalen Entwicklungsprogramme.

Im November 2005 lag der Entwurf eines Landesentwicklungsleitbildes vor, die Überarbeitung des Landesentwicklungsprogramms verzögerte sich aber weiter. Für die 16 Planungsregionen lagen erst sieben überarbeitete regionale Entwicklungsprogramme vor, sieben weitere befanden sich in Bearbeitung.

Rechtliche Grundlagen

Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur

- 64.2** Der RH beanstandete die schleppende Umsetzung der Vorhaben. Nach nahezu 30 Jahren sollte das Land über eine aktuelle Planungsgrundlage der obersten Stufe verfügen. Der RH empfahl daher, die Bemühungen zu intensivieren und alle Vorhaben in absehbarer Zeit zu Ende zu führen.
- 64.3** *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Landesregierung solle der Entwurf eines neuen Landesentwicklungsprogramms noch im Jahr 2006 vorgelegt werden. Die regionalen Entwicklungsprogramme würden Zug um Zug fertig gestellt.*
- 65.1** (1) Um die Entwicklung der Versorgungsinfrastruktur zu sichern und zu beeinflussen, erließ die Landesregierung im Jahr 1988 das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur, LGBl. Nr. 35/1988 (Einkaufszentrenverordnung 1988).

Die Verordnung bestimmte, dass die Ansiedlung und Erweiterung von Einkaufszentren nur in den Zentralen Orten zulässig ist und legte in einer Tabelle Größenordnungen hinsichtlich Verkaufs- und Gesamtbetriebsflächen je Betrieb und Stufe der Zentralen Orte fest.

Gemäß den im § 3 der Verordnung enthaltenen Grundsätzen für die örtliche Raumplanung oblag es dieser, weitere Abstufungen in der Größenordnung vorzunehmen bzw. Einkaufszentren auch auszuschließen. Einkaufszentren des Typs I durften nur in dem neu geschaffenen „zentralörtlichen Kerngebiet“ eingeordnet bzw. diesem zugeordnet werden¹⁾.

¹⁾ Räumlich getrennte Zuordnungen durften unter anderem nur erfolgen, wenn ein funktioneller Zusammenhang über eine geeignete Fußwegverbindung (kürzeste Wegstrecke bis zu 500 m Entfernung) gewährleistet war.

Eine weitere wichtige Regelung wurde in der Verordnung für Einkaufszentren des Typs II getroffen. Deren Ansiedlung war neben den Zentralen Orten auch im „zentralörtlichen Standortraum“²⁾ in Nachbargemeinden von Zentralen Orten zulässig.

²⁾ Darunter war das im Flächenwidmungsplan ausgewiesene Bauland des zentralörtlichen Kerngebietes und das daran im räumlich-funktionellen Naheverhältnis anschließende Bauland zu verstehen. Setzte sich dieses anschließende Bauland laut Flächenwidmungsplan geschlossen in ein benachbartes Gemeindegebiet fort und bestand auch zwischen diesem Bauland und dem zentralörtlichen Kerngebiet ein räumlich-funktionelles Naheverhältnis, so galt auch dieses Bauland einer benachbarten Gemeinde als zentralörtlicher Standortraum. Einkaufszentren des Typs III konnten auch außerhalb eines zentralörtlichen Standortraumes errichtet werden.



(2) Gerade die Bestimmungen über das „zentralörtliche Kerngebiet“ und den „zentralörtlichen Standortraum“ waren es, die in der praktischen Handhabung Probleme bereiteten. In dem im Juni 2004 erlassenen neuen Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur, LGBL. Nr. 25/2004 (Einkaufszentrenverordnung 2004), waren diese Begriffe nicht mehr enthalten. Die Vorgaben dieser Verordnung waren:

- Das Einkaufszentrum musste der Gebietskategorie entsprechen,
- es musste in Gemeinden mit ausgewiesener zentralörtlicher Funktion liegen und
- es durfte festgelegte Verkaufsflächen nicht überschreiten.

In einer Tabelle waren die höchstzulässigen Verkaufsflächen für die einzelnen Stufen der Zentralen Orte festgelegt. Zusätzlich wurde bestimmt, dass Gebiete für Einkaufszentren 1 nur höchstens 100 m von der Grenze des Kerngebietes entfernt ausgewiesen werden durften.

65.2 Der RH bewertete die Bestrebungen um vereinfachte und klare Bestimmungen in der neuen Verordnung positiv; deren volle Wirkung wird infolge der Übergangsbestimmungen erst in einigen Jahren eintreten.

Übergangs-
bestimmungen

66.1 Gemäß den Übergangsbestimmungen des Art. II Abs. 2 der Novelle 2002 des Stmk. ROG 1974 konnten zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Novellierung (25. März 2003) anhängige Planungsverfahren nach der bisher geltenden Rechtslage zu Ende geführt werden, sofern zu diesem Zeitpunkt der Beschluss über die Auflage des Entwurfes des Flächenwidmungsplans bereits gefasst worden war.

Auch die Übergangsbestimmungen der Einkaufszentrenverordnung 2004 legten fest, dass im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Verordnung (19. Juni 2004) anhängige Planungsverfahren nach der bisher geltenden Rechtslage zu Ende zu führen sind, wenn diesen nicht die Umsetzung der Novelle 2002 des Stmk. ROG 1974 zugrunde lag.

Rechtliche Grundlagen

Diese der „Versteinerungstheorie“* entsprechenden Bestimmungen führten dazu, dass, solange es zu keiner Änderung des Flächenwidmungsplans kam, die alte Rechtslage weiter galt. Sollten z.B. Gemeinden im Jahr 2003 vor Wirksamkeit der Novelle eine Revision des Flächenwidmungsplans im Sinne des § 30 Stmk. ROG 1974 abgeschlossen haben, so bestand erst nach fünf Jahren die Verpflichtung zur Einleitung der nächsten Revision; sie musste nach weiteren zwei Jahren abgeschlossen sein.

Da erst etwa drei Jahre seit der Novelle verstrichen waren, war frühestens im Jahr 2010 mit einer vollständigen Anpassung an die neue Rechtslage zu rechnen.

* Die „Versteinerungstheorie“ (auch „Versteinerungsprinzip“) ist ein Begriff im Zusammenhang mit der historischen Interpretation. Für die Auslegung von Begriffen, Widmungen usw. sind jene raumordnungsrechtlichen Bestimmungen maßgeblich, die im Zeitpunkt der Erlassung des anzuwendenden Flächenwidmungsplans gegolten haben.

Dies war auch in der Praxis von Bedeutung, weil in manchen Gemeinden Gebiete für Einkaufszentren III, unter anderem auch im „zentralörtlichen Standortraum“, zwar gewidmet, aber noch nicht in Anspruch genommen worden waren. Durch eine sofortige Anpassung würde diese Widmungsart wegfallen, so dass diese Flächen umgewidmet werden müssten.

Tatsächlich waren bisher kaum Anpassungen erfolgt, obwohl gemäß § 30 Abs. 3 lit. b und Abs. 4 Stmk. ROG 1974 die Verpflichtung bestand, das Verfahren zur Änderung des Flächenwidmungsplans unverzüglich einzuleiten, abzuschließen und zur Genehmigung vorzulegen, wenn dies zur Vermeidung oder Behebung von Widersprüchen zu Gesetzen und Verordnungen des Bundes und des Landes erforderlich war.

66.2 Der RH stellte fest, dass die Wirkung der Novelle 2002 und der Verordnung erst mit erheblicher Zeitverschiebung eintreten wird und die weitere Anwendung der bisherigen Bestimmungen in Einzelfällen neuerlich zu den aufgezeigten Problemen führen könnte.

66.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei gemäß den Übergangsbestimmungen der Novelle LGBl. Nr. 20/2003 die Umsetzung der Einkaufszentrenregelung bis spätestens 31. Dezember 2003 vorgesehen gewesen. Dies hätte bedeutet, dass die Gemeinden unmittelbar nach In-Kraft-Treten verpflichtet gewesen wären, ihre Flächenwidmungspläne unverzüglich dieser Novelle anzupassen.*

Nach Ansicht des Landtages hätte diese kurze Anpassungsfrist die Gemeinden vor zu große Vollzugsprobleme gestellt, weshalb er die Übergangsbestimmungen drei Monate später wieder abgeändert habe.

Verfahren

Verfahrensablauf und Beurteilungsgrundlagen

67.1 (1) Die Bestimmungen des Stmk. ROG 1974 sahen für Einkaufszentrenprojekte kein eigenes Bewilligungsverfahren vor. Die Ausweisung von Baugebieten für Einkaufszentren sowie von Kerngebieten in Zentralen Orten erfolgte nach den Bestimmungen für so genannte große Flächenwidmungsplanänderungen*. Antragsteller für eine Umwidmung waren entweder der Grundstückseigentümer oder der Projektwerber.

* Ein rechtswirksamer Flächenwidmungsplan konnte durch ein großes oder ein kleines Änderungsverfahren abgeändert werden. Große Flächenwidmungsplanänderungen erfolgten nach dem Verfahrensablauf einer Revision, kleine nach einem vereinfachten Verfahren.

Die Koordination des aufsichtsbehördlichen Prüfungsverfahrens oblag der für die örtliche Raumordnung zuständigen Abteilung. Die Fachabteilung für überörtliche Raumordnung hatte sowohl nach alter, als auch nach neuer Rechtslage zu prüfen, ob die Voraussetzungen der jeweils anzuwendenden Einkaufszentrenverordnung zutrafen. Das Verfahren endete nach einer positiven Empfehlung durch den Raumordnungsbeirat und einem Beschluss der Landesregierung.

(2) Im Unterschied z.B. zum Land Salzburg, das bei jeder Ansiedlung eines Einkaufszentrums die verkehrlichen und handelsstrukturellen Auswirkungen prüfte, erfolgten in der Steiermark derartige Prüfungen nur in Ausnahmefällen.

Handelsstrukturelle Prüfungen erfolgten z.B., wenn der erwartete Zuwachs an Verkaufsflächen eine erhebliche Auswirkung auf die Ausstattung des zentralörtlichen Kerngebietes des jeweiligen Zentralen Ortes erwarten ließ.

Verfahren

Verkehrsuntersuchungen fanden z.B. bei großflächigen Ausweisungen mehrerer Einkaufszentren statt. Hauptkriterium war dabei die Prüfung der vom geplanten Einkaufszentrum erzeugten Fahrten. Darauf stützte sich das Erfordernis öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen.

Zwei vom RH näher untersuchte Vorhaben in der Landeshauptstadt Graz gingen von unterschiedlichen methodischen Ansätzen der Abschätzung der Verkehrserzeugung aus. Eine Studie für das Salzburger Landesmobilitätskonzept 2002 befasste sich im Detail mit diesem Thema und errechnete für ein fiktives Einkaufszentrum (Bruttogeschossfläche: 5.000 m²)

- bei Ermittlung nach Stellplätzen 1.500 Fahrten,
- bei Ermittlung aufgrund von Analogieuntersuchungen 7.150 Fahrten und
- bei Ermittlung aufgrund der Umsatzerwartung 11.400 Fahrten,

jeweils pro Tag.

67.2 Der RH erachtete die Durchführung fachlicher Überprüfungen nur in Ausnahmefällen für problematisch. Da die Festlegung von Standorten für Einkaufszentren eine Entscheidung mit überörtlichen Auswirkungen darstellte, empfahl er, verstärkt Möglichkeiten für verkehrliche und handelsstrukturelle Überprüfungen zu überlegen.

Hinsichtlich der Verkehrsgutachten bestand durch die Wahl der Ermittlungsmethode ein erheblicher Spielraum für den Umfang der erforderlichen öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und die damit verbundenen Kosten. Da seiner Meinung nach sämtliche Kosten im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines möglichst schonenden Einsatzes von öffentlichen Geldern vom jeweiligen Projektwerber zu tragen wären, empfahl er eine Standardisierung der Beurteilungskriterien.

67.3 *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Landesregierung würden verkehrliche und handelsstrukturelle Überprüfungen künftig schwerpunktmäßig bei Einzelstandortverordnungen erfolgen.*



Verfahren

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Einzelstandort-
verordnung

68.1 Nach neuer Rechtslage war es nicht mehr möglich, außerhalb von Zentralen Standorten Einkaufszentren zu errichten. Deshalb wurde als Ausnahmeregelung das Instrument der Einzelstandortverordnung geschaffen. Die Landesregierung konnte unter bestimmten Voraussetzungen durch Verordnung Flächen für die Errichtung von Gebäuden oder Teilen von Gebäuden für Betriebe des Einzel- und Großhandels und deren Größe festlegen.

Bislang lagen Ansuchen von vier Gemeinden vor. Verordnung wurde noch keine erlassen. Auch wurde bisher noch kein amtsinterner Leitfaden, nach welchen Kriterien die Prüfung solcher Ansuchen erfolgen soll, erstellt.

68.2 Der RH empfahl, möglichst rasch eine solche Arbeitsanweisung auszuarbeiten.

68.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei im November 2005 die Personalausstattung der Fachabteilung 13B – Bau- und Raumordnung erhöht worden. Ab diesem Zeitpunkt würden die Anträge auf Erlassung einer Einzelstandortverordnung nach einem amtsintern erstellten Ablaufschema abgehandelt werden.*

68.4 Der RH bewertete die Erstellung eines Ablaufschemas für die Prüfung von Einzelstandortverordnungen und die personelle Verstärkung in der Fachabteilung 13B positiv. Er empfahl, auch in der Fachabteilung 16 – Landes- und Gemeindeentwicklung die notwendigen Personalressourcen bereitzustellen.

Einzelne Bauvorhaben

Gemeinde Mühldorf
bei Feldbach

69.1 Im Februar 2001 erhob die Stadtgemeinde Feldbach beim Amt der Landesregierung Aufsichtsbeschwerde, weil der Bürgermeister der benachbarten Gemeinde Mühldorf bei Feldbach möglicherweise Baubewilligungen entgegen raumordnungsrechtlichen Bestimmungen erteilt hatte. Die Rechtsabteilung des Amtes der Landesregierung leitete eine aufsichtsbehördliche Überprüfung von 20 Baubescheiden ein, die zwischen Juli 1995 und November 2000 auf als Industrie- und Gewerbebaugelände I (IG I) und Einkaufszentrum III (EZ III)* gewidmeten Flächen erlassen worden waren.

* In den in der Folge dargestellten drei Beispielfällen werden die in der Steiermark gebräuchlichen Abkürzungen EZ für „Einkaufszentren“ und IG für „Industrie- und Gewerbebaugelände“ verwendet.

Einzelne Bauvorhaben

Nach zweimaliger Aufforderung übermittelte die Gemeinde im Jänner 2002 die entsprechenden Bauakten. Die daraufhin angeforderte raumordnungsfachliche Stellungnahme legte die Fachabteilung erst nach zwei Urgenzen im November 2002 vor. Im Februar 2003 nahm die Gemeinde Mühldorf dazu Stellung.

In ihrer abschließenden Stellungnahme im März 2003 kam die Fachabteilung zu dem Schluss, dass 18 der 20 Baubescheide raumordnungrechtlichen Bestimmungen widersprachen. So wurden auf einer Fläche für IG I fünf Handelsbetriebe mit jeweils unter 600 m² Verkaufsfläche (bzw. 1.000 m² Gesamtbetriebsfläche), die zusammen eine Verkaufsfläche von 2.118 m² (bzw. 2.735 m² Gesamtbetriebsfläche) aufwiesen, genehmigt. Damit lag eine Umgehung der Einkaufszentrenregelung vor. Diese Betriebe hätten nur in einem Baugebiet für EZ II errichtet werden dürfen.

Daher leitete die Rechtsabteilung im Juni 2003 ein Nichtigkeitsverfahren ein. Ein mit Nichtigkeit bedrohter Bescheid war lediglich drei Jahre nach Eintritt seiner Rechtskraft behebbar. Da aber acht der oben genannten 18 Baubescheide bereits vor Juni 2000 erlassen worden waren, konnte die Rechtsabteilung nur mehr in zehn Fällen ein Nichtigkeitsverfahren einleiten. Diese zehn Fälle hätten bis Juli bzw. November 2003 behandelt werden müssen.

Im September 2003 teilte die Gemeinde Mühldorf dem Amt der Landesregierung mit, die bedrohten Bescheide durch eine Umwidmung der Flächen in Baugebiete für EZ II rechtlich sanieren zu wollen. Die Neuausweisung von Baugebieten für EZ II rechtfertigte die Gemeinde Mühldorf mit deren Lage im zentralörtlichen Standortraum der Stadtgemeinde Feldbach. Das darauf eingeleitete Änderungsverfahren wurde jedoch im November 2003 aus verkehrlichen und handelsstrukturellen Gründen von der Fachabteilung beeinsprucht.

Da die Gemeinde Mühldorf in weiterer Folge dieses Verfahren zur Flächenwidmungsplanänderung bis Juni 2004 nicht mehr weiterführte, stellte die Rechtsabteilung im Juni 2004 das Nichtigkeitsverfahren ein.

- 69.2** Aufgrund der verzögerten Übermittlung der Baubescheide durch die Gemeinde, vor allem aber wegen der späten Stellungnahme der Fachabteilung konnte die Rechtsabteilung nur mehr in zehn Fällen ein Nichtigkeitsverfahren einleiten. Der RH führte dies auf den geringen Personalstand der Fachabteilung zurück.



Einzelne Bauvorhaben

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

69.3 *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Landesregierung sei es tatsächlich wegen der damaligen Personalknappheit der Fachabteilung zu der angeführten Verzögerung gekommen. Dies ändere jedoch nichts daran, dass Nichtigkeitsverfahren kein geeignetes Instrument zur Steuerung der Einkaufszentrenentwicklung seien. Diese würden in der Regel erst wirksam, wenn die beeinspruchten Projekte bereits realisiert seien.*

69.4 Der RH teilte die Ansicht, dass Nichtigkeitsverfahren kein geeignetes Instrument zur Steuerung der Einkaufszentrenentwicklung seien und stellte klar, dies in seinem Prüfungsergebnis nicht zum Ausdruck gebracht zu haben. Unabhängig davon sollten die erforderlichen personellen Ressourcen bereitgestellt werden, um aufsichtsbehördliche Überprüfungen rechtzeitig durchführen zu können.

Geschäftszentrum in der Gemeinde Altenmarkt bei Fürstenfeld

70.1 Gemäß dem Regionalen Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Fürstenfeld, LGBl. Nr. 34/1991, waren EZ I und II in allen Gemeinden des Bezirkes Fürstenfeld ausgeschlossen.

Im Mai und im Juli 1996 bewilligte der Bürgermeister der Gemeinde Altenmarkt bei Fürstenfeld die Errichtung von vier Gebäuden auf vier im gewidmeten IG I gelegenen Grundstücken. Jedes Geschäftslokal wies eine Verkaufsfläche von weniger als 600 m² (bzw. 1.000 m² Gesamtbetriebsfläche) auf. Je zwei Geschäftsgebäude waren an der Grundstücksgrenze gekuppelt gebaut.

Bereits im Juni 1996 hatte die Kammer der gewerblichen Wirtschaft, Bezirksstelle Fürstenfeld, in einem Schreiben an den Bürgermeister die Ansicht geäußert, dass infolge der räumlichen Gesamtheit ein Einkaufszentrum errichtet werde. Im März 1997 wandte sich die Stadtgemeinde Fürstenfeld an die damals zuständige Rechtsabteilung des Amtes der Landesregierung mit dem Ersuchen um rasches Einschreiten; es seien bereits umfangreiche Fundamentierungsarbeiten begonnen worden.

Nach einer weiteren Intervention des Handels- und Gewerbevereins Fürstenfeld vom März 1997 versicherte der Bürgermeister der Gemeinde Altenmarkt, dass der Bauwerber das Nichtvorliegen eines Einkaufszentrums nachgewiesen habe.

Einzelne Bauvorhaben

Eine Stellungnahme des Referates für Landes- und Regionalplanung vom Mai 1997 kam zu dem Schluss, dass aufgrund der sensiblen Lage zum Kerngebiet von Fürstenfeld den vier Handelsbetrieben die Wirkung eines nach einem Gesamtkonzept betriebenen Einkaufszentrums beizumessen sei.

In Ausübung ihres Aufsichtsrechts leitete die Rechtsabteilung ein Nichtigkeitsverfahren ein, weil von einer Umgehung der Einkaufszentrenregelung und damit von einem Widerspruch der Baubescheide zum Flächenwidmungsplan auszugehen war.

In einer Stellungnahme vom August 1997 führte der Rechtsanwalt des Bauwerbers aus, dass weder Anhaltspunkte für ein wirtschaftliches Gesamtkonzept sowie eine bauliche und planerische Einheit noch Merkmale einer wirtschaftlichen Verflechtung vorlägen. Er untermauerte dies mit einem Rechtsgutachten.

In der Folge gelangte ein weiteres durch die Fachabteilung beauftragtes Gutachten vom Jänner 1998 zu dem Schluss, dass das Kriterium der Wirkung der Betriebe als Einkaufszentrum in wirtschaftlicher Hinsicht in allen Fällen als erfüllt anzusehen sei. Unter der Zusammenschau aller Fakten sei von einem Gesamtkonzept auszugehen.

Die Rechtsabteilung stellte im April 1998 das Nichtigkeitsverfahren ein. In der Begründung hielt sie fest, dass bereits aufgrund der Einreichunterlagen das einheitliche Erscheinungsbild erkennbar gewesen sei; alle Prüfkriterien für die Beurteilung der Wirkung von Betrieben als Einkaufszentrum in wirtschaftlicher Hinsicht wären als erfüllt anzusehen. Aufgrund der Erfüllung des Umgehungstatbestandes des Stmk. ROG 1974 sei daher auch die Baubewilligung im Widerspruch zur Widmung IG I gestanden.

Dennoch räumte die Aufsichtsbehörde ein, dass die Umgehungsbestimmung des Stmk. ROG 1974 nicht zweifelsfrei interpretierbar sei und deshalb auch die im vorgelegten Rechtsgutachten des Bauwerbers geäußerte Ansicht nicht gänzlich ausgeschlossen werden könne. Da außerdem die Baubewilligungen konsumiert seien und das Geschäftszentrum bereits in Betrieb sei, habe die Aufsichtsbehörde auch zu beachten gehabt, dass ihr gemäß § 97 Abs. 2 der Steiermärkischen Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 115/1967, die möglichste Schonung erworbener Rechte Dritter aufgetragen ist.



Einzelne Bauvorhaben

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

70.2 An diesem Beispiel zeigte sich, wie raumordnungsrechtliche Bestimmungen im Bauverfahren umgangen werden können. Die Aufsichtsbehörde hatte außerdem viel zu spät von diesem Vorhaben erfahren, um wirksam eingreifen zu können. Trotz eines Gutachtens, wonach ein Einkaufszentrum vorlag, sah sich die Aufsichtsbehörde infolge der zwischenzeitlichen Betriebsaufnahme vor vollendete Tatsachen gestellt und beendete daraufhin das Verfahren.

Der RH bewertete daher den Ausgang dieses Verfahrens aus der Sicht der Raumordnung als nicht zufriedenstellend.

Im Jahr 2001 wurde durch eine Novelle des Regionalen Entwicklungsprogramms für die Planungsregion Fürstenfeld die Errichtung von EZ I im zentralörtlichen Kerngebiet, von EZ II im zentralörtlichen Standortraum des regionalen Zentrums Fürstenfeld, sowie von EZ III in allen Gemeinden dieses Bezirkes zugelassen.

Shopping Center
in der Gemeinde
Seiersberg

71.1 (1) In der südwestlich der Landeshauptstadt Graz gelegenen Gemeinde Seiersberg wurde in den Jahren 2002 und 2003 ein Shopping Center mit rd. 55.200 m² Verkaufsfläche errichtet. Dieses setzte sich aus vier Bauabschnitten mit jeweils zwei Verkaufsebenen zusammen. Im Flächenwidmungsplan waren die Flächen dieser vier Bauabschnitte – in der Abfolge von Westen nach Osten – als Baugebiete für EZ II (Bauplatz 4), EZ I (Bauplatz 1), EZ II (Bauplatz 2) und EZ II (Bauplatz 3) ausgewiesen und außerdem durch öffentliche Verkehrsflächen voneinander getrennt.

Bauwerber der vier Einkaufszentren waren vier verschiedene Gesellschaften, die allerdings Töchter einer einzigen Immobiliengesellschaft waren.

Die Baubewilligungen der Bauplätze 1 bis 3 stützten sich auf einen Teilbebauungsplan von Juni 1991, der Bauplatz 4 hingegen auf einen von Juni 2000. Die Genehmigung dieser zwei Bebauungspläne erfolgte auf Basis der Einkaufszentrenverordnung 1988 sowie des Regionalen Entwicklungsprogramms für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung, das die Gemeinde Seiersberg als Nahversorgungszentrum einstuft. Deshalb waren in der Gemeinde Seiersberg EZ II mit 2.000 m² Verkaufsfläche (3.300 m² Gesamtbetriebsfläche) zulässig.

Einzelne Bauvorhaben

Davon ausgenommen waren aber jene Bereiche, die im zentralörtlichen Standortraum der Kernstadt Graz lagen. Da sich die Bauplätze 2, 3 und 4 darin befanden, durften somit Handelsbetriebe mit jeweils 15.000 m² Verkaufsfläche (25.000 m² Gesamtbetriebsfläche) errichtet werden.

EZ I mit Lebensmittelangebot waren in der Gemeinde Seiersberg laut Regionalem Entwicklungsprogramm nicht zulässig. Allerdings bestand auf dem Bauplatz 1 bereits vor In-Kraft-Treten der Einkaufszentrenverordnung 1988 ein EZ I. Dieser Altbestand mit einer Verkaufsfläche von 6.630 m² (Gesamtbetriebsfläche von 9.100 m²) wurde im Teilbauungsplan im Jahr 1991 ersichtlich gemacht. Somit stellte sich die bauliche Ausnutzbarkeit der vier Bauplätze wie folgt dar:

<u>Bauplatz 4</u>	öffentliche Verkehrsfläche	<u>Bauplatz 1</u>	öffentliche Verkehrsfläche	<u>Bauplatz 2</u>	öffentliche Verkehrsfläche	<u>Bauplatz 3</u>
Widmung: Baugebiet EZ II, maximal zulässig: 15.000 m ² VF bzw. 25.000 m ² GBF		Widmung: Baugebiet EZ I, Altbestand: 6.630 m ² VF bzw. 9.100 m ² GBF		Widmung: Baugebiet EZ II, maximal zulässig: 15.000 m ² VF bzw. 25.000 m ² GBF		Widmung: Baugebiet EZ II, maximal zulässig: 15.000 m ² VF bzw. 25.000 m ² GBF

Systemskizze in west-östlicher Richtung

VF = Verkaufsfläche, GBF = Gesamtbetriebsfläche

(2) Die zwischen den vier Bauplätzen angeordneten Verkehrsflächen erklärte die Gemeinde Seiersberg im Juni 2002 per Verordnung zu öffentlichen Interessentwegen. Zusätzlich bewilligte sie im Juli 2002 darauf die Errichtung so genannter Verkehrsbauten für diverse Einsatzorganisationen.

Auf diese Weise konnten durchgehende Verbindungsbereiche zwischen den einzelnen Bauabschnitten geschaffen werden; sie vermittelten den Eindruck, dass es sich nicht um vier einzelne Einkaufszentren, sondern um ein einheitliches Einkaufszentrum handelte. Laut Medienberichten entstand dadurch das damals größte Einkaufszentrum der Steiermark bzw. das drittgrößte Einkaufszentrum Österreichs.

Aufgrund einer möglichen Umgehung der zulässigen Verkaufsfläche erhob die Landeshauptstadt Graz im Jänner 2003 beim Amt der Landesregierung Aufsichtsbeschwerde. Daraufhin leitete die Rechtsabteilung eine aufsichtsbehördliche Überprüfung ein. Eine von ihr dazu eingeholte Stellungnahme der Fachabteilung lag im März 2003 vor.



(3) Die Fachabteilung prüfte das auf dem Bauplatz 1 gelegene EZ I. Dabei zeigte sich, dass dieses im Vergleich zum genehmigten Teilbebauungsplan von 1991, der eine Verkaufsfläche von 6.630 m² (Gesamtbetriebsfläche von 9.100 m²) ersichtlich gemacht hatte, durch zwei Umbaumaßnahmen (Einziehen einer Geschoßdecke, Schaffung von Haustechnikflächen und neuen Verkaufsflächen) von 6.630 m² auf rd. 9.725 m² vergrößert worden war.

Die Fachabteilung kam zu dem Schluss, dass die nachträglichen erheblichen Erweiterungen gegen das Verbot der baulichen Weiterentwicklung des EZ I–Altbestandes verstießen.

Weiters untersuchte sie, ob die vier Einkaufszentren eine Einheit bildeten. Abgesehen von der unzulässigen Vergrößerung des EZ I (Bauplatz 1) stufte sie zusammenfassend das Shopping Center raumordnungsfachlich als ein zusammenhängendes, großflächiges EZ I ein, das in dieser Größenordnung und auf diesem Standort nicht erlaubt gewesen sei. Bereits bei der Einreichung sei ein solches Gesamtkonzept zu erkennen gewesen.

(4) Diese Stellungnahme bildete die Grundlage für eine Besprechung im März 2004, an der Vertreter des Amtes der Landesregierung sowie der Gemeinde Seiersberg teilnahmen. Darin wurde die Rechtmäßigkeit der beiden Umbaumaßnahmen des auf dem Bauplatz 1 situierten EZ I bestätigt.

Zur Beurteilung der Frage, ob die vier Einkaufszentren eine Einheit bildeten, wurde im Wesentlichen davon ausgegangen, dass die maßgebenden Bestimmungen des Stmk. ROG 1974 gemäß den Fassungen 1989 und 1995 nur auf Handelsbetriebe abzielen, die jeweils unter 600 m² Verkaufsfläche (1.000 m² Gesamtbetriebsfläche) liegen. Die Bestimmungen würden allerdings nicht den Fall erfassen, dass mehrere Einkaufszentren nach einem wirtschaftlichen Gesamtkonzept eine Einheit darstellen.

Darunter fielen all jene Handelsbetriebe, die eine Verkaufsfläche von jeweils mehr als 600 m² (1.000 m² Gesamtbetriebsfläche) hatten.

Einzelne Bauvorhaben

Zusammenfassend wurde festgehalten, keine raumordnungsrechtlich relevanten Gründe gefunden zu haben, welche die Einleitung eines Nichtigkeitsverfahrens rechtfertigen würden. Im April 2004 setzte die Rechtsabteilung des Amtes der Landesregierung die Landeshauptstadt Graz über dieses Prüfungsergebnis in Kenntnis. Zudem teilte sie ihr mit, keine weiteren aufsichtsbehördlichen Schritte zu veranlassen.

(5) Laut von der Fachabteilung bestätigten Medienberichten von November 2005 war geplant, das Shopping Center zu vergrößern.

Auf Basis einer im Juli 2002 von der Landesregierung genehmigten Revision des Flächenwidmungsplans – unter anderem mit großflächigen EZ III-Erweiterungen – legte die Gemeinde Seiersberg sechs Einkaufszentren-Bebauungspläne mit einem Gesamtbetriebs- bzw. Geschoßflächenpotenzial von rd. 230.000 m² vor.

Im August 2002 äußerte die Fachabteilung in einem informellen Schreiben an die Rechtsabteilung und die Abteilung für örtliche Raumordnung gegen diese Revision Bedenken. Sie hielt fest, dass die Genehmigung der Revision, die durch ungenügende fachliche Prüfung und mangelhafte Kooperation der beteiligten Dienststellen der Landesverwaltung ermöglicht wurde, für die Einkaufszentren im Raum Graz zu einer massiven Fehlentwicklung führen könne.

(6) Im Februar 2006 führte die Fachabteilung eine Abschätzung der noch unbebauten Einkaufszentrenbaugebiete durch. Insgesamt bestanden Flächenreserven von mehr als 10 ha mit einem Potenzial von rd. 150.000 m² Bruttogeschoßfläche.

71.2 (1) Die bei der Besprechung im März 2004 getroffene Annahme, dass die Regelung des Stmk. ROG 1974 in der Fassung 1989 nur auf Handelsbetriebe unter 600 m² Verkaufsfläche (1.000 m² Gesamtbetriebsfläche) anzuwenden sei, konnte der RH nicht nachvollziehen. Seiner Ansicht nach galt die Bestimmung auch für größere Handelsbetriebe. Er verwies auf die Stellungnahme der Fachabteilung von März 2003, die das Shopping Center raumordnungsfachlich als ein zusammenhängendes, großflächiges EZ I einstuft und aufgrund seiner Größe in der Gemeinde Seiersberg für unzulässig erklärt hatte.

Im Hinblick auf den geplanten Ausbau des Shopping Centers erachtete er es als zweckmäßig, dass sich die Aufsichtsbehörde im Sinne ihres Rechts, sich über jedwede Angelegenheit der Gemeinde zu unterrichten, über den Gang des Baubewilligungsverfahrens laufend informiert, um – sofern die Voraussetzungen zutreffen – zeitnah handeln zu können.



Einzelne Bauvorhaben

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

(2) Dass das drittgrößte Shopping Center Österreichs entstehen konnte, war neben der nicht beachteten Zusammenrechnungsregel auch durch die Bestimmung über den zentralörtlichen Standortraum begünstigt worden. Diese erlaubte es, EZ II mit 15.000 m² statt mit nur 2.000 m² Verkaufsfläche zu errichten.

(3) Zudem kritisierte der RH, dass die Rechtsabteilung trotz fachlicher Einwände weitere Einkaufszentrenbaugelände befürwortete. Angesichts der Funktion der Gemeinde Seiersberg als Nahversorgungszentrum war der große Umfang an Einkaufszentrenflächen nicht nachvollziehbar. Damit könnte der Prozess der Suburbanisierung um die Landeshauptstadt Graz weiter voranschreiten. Die aufsichtsbehördlichen Überprüfungen von Flächenwidmungsplanänderungen wären künftig besser zu koordinieren.

Verkaufsflächen im Einzelhandel

72.1 Laut der Einzelhandels- und Dienstleistungsstrukturuntersuchung (Marktuntersuchung Steiermark 2003/04)¹⁾ von November 2004 verfügten die 36 bedeutendsten Einzelhandelsballungsräume (Marktgemeinden und Städte) des Landes Steiermark über insgesamt knapp 1,5 Mill. m² Einzelhandelsverkaufsfläche bzw. 2,1 m² Verkaufsfläche pro Einwohner.²⁾

¹⁾ Einzelhandels- und Dienstleistungsstrukturuntersuchung (Marktuntersuchung Steiermark 2003/04), Landesbericht Steiermark, November 2004

²⁾ Mit einer durchschnittlichen Verkaufsfläche von rd. 1,9 m² pro Einwohner im Einzelhandel im Jahr 2003 lag Österreich im europäischen Spitzenfeld; so „Der österreichische Handel 2004“, Daten-Fakten-Analysen, KMU Forschung Austria, Wien 2004, S. 17.

Handelsbetriebe, deren Betriebsgröße bei einer Verkaufsfläche von mehr als 400 m² lag, trugen insgesamt 68 % zu der gesamten Einzelhandelsverkaufsfläche bei, wobei Handelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1.000 m² bereits 48 % der gesamten Fläche belegten. Dem RH lagen keine Angaben über die Anzahl oder die gesamte Verkaufsfläche jener Einzelhandelsbetriebe vor, die unter die Regelungen für Einkaufszentren fielen.

72.2 In den wichtigen Handelsstandorten der Steiermark zeigte der hohe Anteil der Betriebe mit einer Betriebsgröße ab 400 m² bzw. 1.000 m² Verkaufsfläche die Bedeutung des großflächigen Einzelhandels in der Handelslandschaft auf.

Gemeinden ohne Nahversorgung

73.1 Die Marktuntersuchung Steiermark 2003/04 stellte fest, dass sich 72 % der gesamten Verkaufsfläche der 36 untersuchten Handelsstandorte außerhalb der Orts- und Stadtzentren in der Peripherie bzw. in „Streulagen“ befanden. Obwohl sich dieser hohe Wert überwiegend auf großflächige Angebotsstrukturen im kurz- und langfristigen Bedarfsbereich, wie Lebensmittel, Baumärkte und Einrichtungshäuser, zurückführen ließ, war der periphere Verkaufsflächenanteil auch in zentrenrelevanten Branchen, wie Bekleidung und Schuhe, bereits hoch.

Eine Umfrage 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 keine Nahversorgungseinrichtung, wie z.B. Bäcker oder Fleischer. Eine im Jahr 2000 im Auftrag der Steiermärkischen Landesregierung durchgeführte Erhebung der Einzelhandelsstandorte kam zu dem Ergebnis von 139 Gemeinden ohne ein vollsortiertes Lebensmittelgeschäft.

73.2 Der RH vermerkte, dass sich die Entwicklung gegenüber dem Jahr 2000 nicht verschlechterte. Der hohe Anteil an Gemeinden ohne vollsortiertes Lebensmittelgeschäft bzw. ohne Nahversorgungseinrichtung belegte jedoch die Notwendigkeit gezielter Maßnahmen.

Zielsetzungen der Raumordnung

74.1 (1) Das Stmk. ROG 1974 und die Einkaufszentrenverordnung legten Ziele und Maßnahmen fest, um den Strukturveränderungen im Einzelhandel und ihren räumlichen Auswirkungen zu begegnen. So soll die Nahversorgung mit Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs über Versorgungsstandorte nach Fußgängereinzugsbereichen angestrebt werden.

In den regionalen Entwicklungsprogrammen der zweiten Generation bildete die Steuerung der Siedlungsentwicklung eines der überörtlichen Entwicklungsziele. Das Regionale Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung von September 2005 stellte dazu fest, dass zur Sicherung der Versorgung und zur Vermeidung einer weiteren Zunahme des motorisierten Individualverkehrs eine verstärkte Ordnung der Siedlungsentwicklung und die Konzentration um gut ausgestattete, mit öffentlichen Verkehrsmitteln versorgte Siedlungsschwerpunkte erforderlich sind.



(2) Die Novelle 2002 zum Stmk. ROG 1974 erhöhte die Größenschwelle für das Vorliegen eines Einkaufszentrums von einer bisherigen Mindestverkaufsfläche von insgesamt mehr als 600 m² auf insgesamt mehr als 800 m². Dies sollte einerseits eine Harmonisierung mit dem Gewererecht bewirken, andererseits die Entwicklung im Einzelhandel, der zunehmend größere Flächen beanspruchte, berücksichtigen.

Im ÖROK-Projekt „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“ wurde eine Widmungspflicht für Supermärkte schon ab 300 m² Gesamtverkaufsfläche vorgeschlagen, um Standorte in gemischten Baugebieten am Siedlungsrand oder außerhalb von Siedlungen verhindern zu können.

74.2 (1) Der RH erachtete eine schwerpunktmäßige Siedlungsentwicklung für zweckmäßig. Neben den positiven Auswirkungen auf den Flächenverbrauch und auf die Verkehrssituation wäre auch das wirtschaftliche Überleben von Nahversorgungseinrichtungen durch ein größeres Einzugsgebiet eher gesichert.

Er empfahl, im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung von Änderungen zum Flächenwidmungsplan bei der Festlegung der Siedlungsschwerpunkte und bei der Widmung von Kerngebieten besonders auf eine Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der regionalen Entwicklungsprogramme zu achten.

(2) Trotz Würdigung der Argumente stand die Erhöhung des Schwellenwertes nach Ansicht des RH im Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung. Erfahrungsgemäß schöpfen Handelsbetriebe – ohne als Einkaufszentrum zu gelten – die maximal zulässige Gesamtverkaufsfläche aus. Da diese Flächen samt den erforderlichen Parkplätzen jedoch in zentraler Lage meist nicht verfügbar bzw. zu rentablen Preisen nicht zu mieten oder zu erwerben sind, fällt die Standortwahl vermehrt auf periphere Lagen.

Maßnahmen

Nahversorgungs- förderung des Landes

- 75.1** Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Förderung der Nahversorgung führte die Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. durch. Ihre Aktionsprogramme „Nahversorgung in der Steiermark“ und „Nahversorgung im Grenzland“ hatten die Unterstützung von Nahversorgungsbetrieben und die Erhaltung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Unternehmen als Zielsetzung.

Ergänzend dazu wurden Netzwerke zur Zentrenstärkung, wie z.B. die „Städtekooperation Oststeiermark“ oder das „Netzwerk kleinregionale Zentren“, durch das Förderungsprogramm „Integrierte Regionalentwicklung 2000–2006“ mit Mitteln des Landes Steiermark und der Europäischen Union unterstützt.

- 75.2** Der RH hob die verschiedenen Maßnahmen zur Stärkung der Nahversorgung positiv hervor.

Zentrenstärkung

- 76.1** Die Novelle 2002 zum Stmk. ROG 1974 und die Neufassung der Einkaufszentrenverordnung 2004 enthielten Regelungen zur Stärkung der Funktionsfähigkeit bestehender Zentren, wie unter anderem die Neudefinition der Widmung „Kerngebiet“, die grundsätzliche Zulässigkeit der Errichtung von Einkaufszentren nur in Zentralen Orten und die Beschränkung von Einkaufszentren 1 auf den Nahbereich zum Kerngebiet des Zentralen Ortes.

Im Jahr 1997 erfolgte eine Neufestlegung der Methode zur Bestimmung von Zentralen Orten, die als Grundlage für die regionalen Entwicklungsprogramme der zweiten Generation diente. Im Jahr 2005 berücksichtigte eine neue Bewertung die Ergebnisse der Volkszählung 2001.

Die in der Einkaufszentrenverordnung 2004 festgelegten maximal zulässigen Verkaufsflächen für Einkaufszentren 1 und 2 wurden nicht neu ermittelt, sondern entsprachen im Wesentlichen den ehemaligen Obergrenzen für Einkaufszentren III.

- 76.2** Der RH beurteilte die vorgenommene Ausrichtung auf die Zentrenstärkung grundsätzlich positiv. Ihre Wirkung war aber, wie bereits dargelegt, durch die Übergangsbestimmungen eingeschränkt.



Maßnahmen

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

Der RH betonte die Notwendigkeit der Neufassung des Landesentwicklungsprogramms 1977 mit einer aktualisierten Einstufung der Zentralen Orte, die dann die Standortgemeinden für Einkaufszentren bilden.

Eine fachliche Ermittlung der maximal zulässigen Verkaufsflächen von Einkaufszentren – abgestimmt auf die Größe der Zentralen Orte – als Grundlage für die Vorgaben der Einkaufszentrenverordnung 2004 fehlte. Der RH empfahl, nach einer fachlichen Beurteilung der Standortverträglichkeit auf eine entsprechende Änderung der rechtlichen Vorgaben hinzuwirken.

Landeshauptstadt
Graz; Anpassung an
die neue Rechtslage

77.1 Nach der Marktuntersuchung 2003/2004 betrug die Einzelhandelsverkaufsfläche des Einkaufsraumes Graz einschließlich der Gemeinde Seiersberg rd. 474.000 m². Handelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1.000 m² belegten 56 % dieser Verkaufsfläche.

Ende des Jahres 2005 arbeitete die Handelsmarketing Graz GmbH an einer umfassenden Datenbank über die Strukturen des Einzelhandels in Graz. Die geschätzte Verkaufsfläche für die Landeshauptstadt Graz wurde vorläufig mit 425.000 m² angegeben. Über die Anzahl oder die gesamte Verkaufsfläche jener Einzelhandelsbetriebe in der Landeshauptstadt, die unter die Regelungen für Einkaufszentren fielen, lagen dem RH keine Angaben vor.

Die im Geografischen Informationssystem enthaltenen Flächenbestandsdaten aus dem Flächenwidmungsplan wiesen für die Landeshauptstadt Graz Ende Februar 2006 Gebiete für Einkaufszentren (Grundstücksflächen einschließlich der Parkflächen und Freiflächen) von insgesamt über 1 Mill. m² aus. Informationen über die Nutzung dieser Flächen für Einkaufszentren lagen dem Referat für Landesplanung nicht vor. Daneben existierten zahlreiche weitere Einkaufszentren I und II in Kern-, Büro- und Geschäftsgebieten.

Im November 2005 beschloss der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz die Anpassung des damals geltenden Flächenwidmungsplans an die neue Rechtslage. Die bestehenden Gebiete für Einkaufszentren I (121.839 m²) und II (308.189 m²) sollten unverändert in Einkaufszentren 1 und 2 übergeführt werden; bisherige Gebiete für Einkaufszentren III (576.758 m²) sollten als Einkaufszentren 2 gelten. Die aufsichtsbehördliche Genehmigung erfolgte im Mai 2006.

Maßnahmen

Laut Erläuterungsbericht zum Gemeinderatsbeschluss waren keine ungenutzten Einkaufszentren I-Gebiete vorhanden. Über die bereits erfolgte Nutzung der übrigen Einkaufszentrengebiete, die entsprechend ihrer Widmungskategorie außerhalb der Kern-, Büro- und Geschäftsgebiete lagen, wurde keine Angabe gemacht.

77.2 Aus Sicht der überörtlichen Raumplanung wäre nach Ansicht des RH anlässlich der Anpassung an die neue Rechtslage eine Analyse der bereits erfolgten Nutzung des Flächenbestandes an Einkaufszentrengebieten vorteilhaft gewesen. Der RH verwies auf mögliche negative Auswirkungen einer künftigen Nutzung der Flächenpotenziale auf die angestrebte Stärkung der innerstädtischen Kerngebiete.

77.3 *Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz teilte mit, dass der Aufsichtsbehörde im Rahmen des Überprüfungsverfahrens Plangrundlagen mit der genauen Lokalisierung und Abgrenzung der Einkaufszentren übermittelt worden seien. Eine gesonderte Aussage über die Nutzung dieser Flächen sei entbehrlich gewesen, weil dies ohnehin in der Baulandbilanz des Flächenwidmungsplans enthalten gewesen sei; weiters habe es sich in keinem einzigen Fall um eine Neuausweisung gehandelt.*

Die Attraktivität der Innenstadt als Handelsplatz könne nicht durch eine Beschränkung der Einkaufszentrenflächen am Stadtrand gesteigert werden, sondern durch ein Bündel von Maßnahmen für den innerstädtischen Bereich, vor allem durch die Bereitschaft privater Liegenschaftseigentümer und Handelstreibender zur Investition in das Stadtzentrum.

Landeshauptstadt
Graz; Shopping
Center West

78.1 Die Novelle 2002 zum Stmk. ROG 1974 hob für die Baugebietskategorie Kerngebiet die im Vergleich zu anderen Baugebieten höhere Nutzungsvielfalt im Sinne eines Mischgebietes mit zentralörtlichen Funktionen hervor.

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz beschloss im Jänner 2004 eine Umwidmung von bisher als Einkaufszentren II und III ausgewiesenen Flächen des Shopping Center West in ein Kerngebiet von insgesamt 53.707 m². Gemäß dem Erläuterungsbericht sei es zur Sicherung des Fortbestandes des Shopping Center West nach Eröffnung eines Einkaufszentrums in der Gemeinde Seiersberg aus Gründen der Chancengleichheit unerlässlich, den bisher an diesem Standort nicht gestatteten Handel mit Lebensmitteln in einem strukturkonformen Ausmaß von 2.500 m² zu ermöglichen.



Maßnahmen

BMF BMVIT BMWA

Einkaufszentren

78.2 Der RH sah in dieser Flächenwidmungsplanänderung einen Widerspruch zu der zentralen Funktion der Baugebietskategorie Kerngebiet. Er wiederholte seine Empfehlung, bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung von Flächenwidmungsplanänderungen besonderes Augenmerk auf die Widmung von Kerngebieten zu legen.

78.3 *Der Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz teilte mit, dass die Ausweisung von „Kerngebiet“ gewählt werden musste, weil die Aufsplittung dieses Einkaufszentrums in ein lebensmittelführendes EZ I und in ein nicht lebensmittelführendes EZ II weder baulich noch organisatorisch durchführbar gewesen wäre.*

Der fachlich unbefriedigenden Situation, in peripheren Lagen wiederholt ein Kerngebiet auszuweisen, ohne dass der Standort die vom Stmk. ROG 1974 geforderte Funktionsvielfalt aufweise, sei durch die Einkaufszentrenverordnung 2004 insofern Rechnung getragen worden, als Einkaufszentren in der Kernstadt Graz ohne Flächenbeschränkungen errichtet werden könnten.

Es bestehe aber die fachliche Überlegung, die peripher gelegenen Kerngebiete außerhalb von Bezirks- und Stadtteilzentren künftig in EZ 1 zu ändern und die Nutzungsart „Kerngebiet“ tatsächlich nur mehr dort auszuweisen, wo eine den Vorgaben des Stmk. ROG 1974 entsprechende Nutzungsvielfalt bereits besteht oder in Zukunft angestrebt werden solle.

Regionale Entwicklungsprogramme

79.1 Die regionalen Entwicklungsprogramme konnten weitere regionsspezifische Abstufungen vornehmen oder Einkaufszentren an bestimmten Standorten ausschließen. Drei regionale Entwicklungsprogramme der ersten Generation (Liezen, Hartberg und Fürstenfeld) enthielten Festlegungen für Ausschlüsse von Einkaufszentren an bestimmten Standorten. Regionsspezifische Abstufungen waren in keinem dieser Programme enthalten.

Das Regionale Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung von September 2005 führte zwar die alarmierenden räumlichen Konzentrationstendenzen des Handels an; weitere Angaben zu den gerade dort bedeutsamen Themen der Einzelhandelsstruktur sowie der Einkaufszentren – wie z.B. Betriebsgrößenstruktur, Verkaufsflächenausstattung oder Untersuchungen zur Kaufkraft und ihren Verflechtungen – waren aber nicht enthalten.

Maßnahmen

Keines der im Herbst 2005 vorliegenden regionalen Entwicklungsprogramme der zweiten Generation enthielt regionsspezifische Abstufungen oder Ausschlüsse von Einkaufszentren an bestimmten Standorten.

- 79.2** Angesichts der fortschreitenden Veränderung der Einzelhandelsstruktur empfahl der RH, bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsprogramme einen regionalen Betrachtungs- und Regelungsansatz für die Standortverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben miteinzubeziehen.

Ansiedlung von Handelsbetrieben

- 80.1** Nach der neuen Rechtslage war die Ansiedlung von Handelsbetrieben unter 800 m² Verkaufsfläche (bzw. 1.200 m² Bruttogeschoßfläche) neben den Baulandkategorien allgemeines Wohngebiet, Kern- und Dorfgebiet auch im Gewerbegebiet – dort allerdings nur im untergeordneten Ausmaß – zulässig.

Bereits mit der Novelle 2002 zum Stmk. ROG 1974 in Verbindung mit der Novelle LGBl. Nr. 22/2003 wurde die ursprünglich erlaubte Ansiedlung von Handelsbetrieben in Industrie- und Gewerbegebieten I und II für unzulässig erklärt, weil – entgegen der Zielsetzung einer gemischten betrieblichen Nutzung – insbesondere Industrie- und Gewerbegebiete des Typs I fast ausschließlich für die Ansiedlung von Handelsbetrieben genutzt wurden.

- 80.2** Der RH beurteilte diese Regelung des Stmk. ROG 1974 positiv. Er erachtete jedoch die Ansiedlung solcher Handelsbetriebe auch in Gewerbegebieten für problematisch, weil sich diese zumeist in Ortsrandlagen befanden. Dadurch wird die aus Sicht der Raumordnung angestrebte Sicherstellung einer verbrauchernahen, „fußläufigen“ Versorgung gefährdet.

Darüber hinaus zieht die Ansiedlung von Handelsbetrieben erfahrungsgemäß höhere Grundstückspreise nach sich, was die Zielerreichung, z.B. Produktionsbetriebe anzusiedeln, zusätzlich erschwert. Es könnte daher überlegt werden, die Ansiedlung von Einzel- und Großhandelsbetrieben in Gewerbegebieten generell auszuschließen.

- 80.3** *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung werde derzeit die Neudefinition der Gewerbegebiete diskutiert, um die aufgezeigten Fehlentwicklungen zu verhindern. Ein gänzlicher Ausschluss werde aber aus fachlicher Hinsicht für nicht zweckmäßig erachtet.*

80.4 Der RH schloss sich im Wesentlichen den Erwägungen der Steiermärkischen Landesregierung an. Er empfahl jedoch weiterhin, den generellen Ausschluss der Errichtung von Einzel- und Großhandelsbetrieben zu überlegen, weil nur auf diese Weise Gewerbegebiete ausschließlich den produzierenden Betrieben vorbehalten werden können.

Datengrundlagen

81.1 Trotz Anfragen an die Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung und an die Wirtschaftskammer Steiermark standen dem RH keine statistischen Daten hinsichtlich Einkaufszentren zur Verfügung. Solche Daten wären z.B. die Anzahl der Einkaufszentren, Größe der Verkaufsflächen, Leerstände, Lage innerhalb des Gemeindegebiets und die diesbezügliche Entwicklung der letzten Jahre.

Die Ursachen dafür lagen vor allem darin, dass – mit Ausnahme der Einzelstandortverordnung – keine eigenen Bewilligungsverfahren für Einkaufszentrenprojekte erforderlich waren.

Im ÖROK-Projekt „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume“ wurde das Fehlen von gesamtösterreichischen Daten auf kleinräumiger Ebene für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge festgestellt. Die Gutachter schlugen vor, ein Monitoring aufzubauen, mit dem anhand ausgewählter Indikatoren die Versorgungslage und deren Entwicklung erfasst werden könne. Dies sollte eine wesentliche Grundlage für strategische Maßnahmen darstellen.

Überlegungen zu einer Novellierung des Stmk. ROG 1974 befassten sich mit der Entwicklung eines Rauminformationssystems, das als Analyse-, Monitoring-, Berichts- und Präsentationsinstrument für raumbezogene Fragestellungen in Verwaltung und Politik dienen sollte.

81.2 Der RH empfahl den Aufbau einer Datenbasis mit einheitlichen Definitionen, um die Entwicklung der Einkaufszentren über einen längeren Zeitraum zu dokumentieren. Diese Datenbasis sollte als Beurteilungsgrundlage der strukturellen Entwicklung und zur Evaluierung getroffener Maßnahmen dienen. Überlegungen zur Entwicklung eines Rauminformationssystems bewertete der RH positiv.

81.3 *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Landesregierung sei die Einrichtung einer Datenbasis samt einem entsprechenden Monitoring zwecks Dokumentation der Entwicklung der Einkaufszentren bereits in Angriff genommen worden.*

Zusammenfassende Bemerkungen

Grundsätzliches

- 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, wie aus dem tabellarischen Überblick ersichtlich, 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.



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.

Zusammenfassende Bemerkungen

Wirkungsbereich des Landes Kärnten

- 83** Die mit dem Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur 1993 erfolgte Einführung zentrenbezogener abgestufter Höchstwerte für die zulässigen wirtschaftlich zusammenhängenden Verkaufsflächen von Einkaufszentren erwies sich als geeignete Maßnahme zur Eindämmung des Verkaufsflächenzuwachses.

Den Trend, den Nahversorger im Ortskern durch Filialen der großen Handelsketten an verkehrsgünstigen, jedoch oft „fußläufig“ nicht mehr erreichbaren Standorten zu ersetzen, konnte diese Regelung nicht stoppen.

Ob der Entfall der Flächenbegrenzung von Einkaufszentren in Orts- oder Stadtkernen zur angestrebten Stärkung der Innenstädte beitragen wird, kann erst die künftige Entwicklung zeigen.

Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

- 84** Der RH beurteilte die Vorgangsweise des Landes Oberösterreich betreffend die Errichtung von Einkaufszentren durch auf den Einzelfall bezogene Ordnungsverfahren als zweckmäßig. Allerdings wurde dadurch der vom Landesraumordnungsprogramm vorgegebenen Zentrenstruktur nicht immer entsprochen.

Obergrenzen für die Summe an Verkaufsflächen, die den generellen Bestrebungen der Handelsunternehmen nach immer größeren Geschäftslokalen entgegenwirken konnten, waren in Oberösterreich nicht festgelegt.

Der unerwünschten Ansiedlung von Filialen der großen Lebensmittelketten in Gewerbe- und Industriegebieten wurde im November 2005 durch eine entsprechende Regelung bei der Flächenwidmung begegnet.



Wirkungsbereich des Landes Salzburg

- 85** Mit dem System der Standortverordnung einschließlich der Durchführung fachlicher Überprüfungen verfügte das Land Salzburg bei konsequenter Handhabung über eine wirksame Möglichkeit, die Entwicklung von Handelsgroßbetrieben zu steuern. Dafür wurde das im Landesentwicklungsprogramm festgelegte System der Zentralen Orte durchbrochen, weil grundsätzlich in jeder Gemeinde Handelsgroßbetriebe verordnet werden konnten.

Die parallel laufenden Bemühungen zur Stärkung der Orts- und Stadtkerne durch Abgrenzung bestimmter Kernbereiche waren positiv zu beurteilen. Die Möglichkeit einer Abgrenzung der Orts- und Stadtkerne in jeder Gemeinde war dennoch kritisch zu vermerken, weil dies ebenfalls einer Abweichung vom System der Zentralen Orte gleichkam.

Wirkungsbereich des Landes Steiermark

- 86** Mit dem System der Höchstgrenzen je Handelsbetrieb in den Zentralen Orten bestand in der Steiermark im Vergleich zu anderen Ländern nur die Möglichkeit einer 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 die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen zeigte, reagierte der Gesetzgeber auf Trends und die Dynamik von Entwicklungen im Bereich der Einkaufszentren. Allerdings erwiesen sich die Regelungsinhalte letztlich als zu komplex und kompliziert. Deshalb bewertete der RH die – allerdings sehr spät gesetzten – Schritte zur Vereinfachung der Bestimmungen positiv. Ihre volle Wirkung wird infolge der Übergangsbestimmungen des Art. II Abs. 2 der Novelle 2002 des Stmk. ROG 1974 erst in einigen Jahren eintreten.

Schluss- bemerkungen

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 Finanzausgleichs sollte genutzt werden.

dem Land Kärnten:

(3) Das Entwicklungsprogramm Versorgungsinfrastruktur wäre zu überarbeiten.

(4) Die regionalen Entwicklungsprogramme sollten evaluiert werden.

(5) Es wären Kennzahlen zu Einkaufszentren festzulegen sowie deren regelmäßiges Monitoring einzurichten.

dem Land Oberösterreich:

(6) Die Errichtung von Geschäftsbauten mit einer Gesamtverkaufsfläche von mehr als 1.500 m² sollte verstärkt an Zentrale Orte gebunden werden.

(7) Die Arbeiten an den geplanten weiteren regionalen Raumordnungsprogrammen sollten rasch abgeschlossen werden.

(8) Eine rasche Neugestaltung der Nahversorgungsförderung sowie die Umsetzung der geplanten Förderungsmaßnahmen sollten angestrebt werden.

(9) Zur Erfassung der Versorgungslage und zur Evaluierung der im Oö. ROG 1994 enthaltenen Ziele wären geeignete Kennzahlen hinsichtlich der Geschäftsbauten festzulegen sowie ein kontinuierliches Monitoring einzurichten.

dem Land Salzburg:

(10) Die Erlassung eines Sachprogramms „Versorgungsinfrastruktur“ unter Einbeziehung der geltenden Regelungen über die Standortverordnung sollte erwogen werden.

(11) Die Richtlinien für Handelsgroßbetriebe und der Leitfaden für die Orts- und Stadtkernabgrenzung sollten für rechtlich verbindlich erklärt werden.

(12) Um den Umfang öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen bei der Errichtung von Handelsgroßbetrieben möglichst umfassend feststellen zu können, wären die verkehrlichen Beurteilungskriterien zu standardisieren.

(13) Um die Auswirkungen der Änderung des Betriebstyps bei sehr großen Vorhaben für Handelsgroßbetriebe überprüfen zu können, sollte die Ausweitung der Sonderflächenwidmung überlegt werden.

(14) Bei geringfügigen Erweiterungen von Handelsgroßbetrieben, insbesondere in der Kategorie Verbrauchermärkte, wären verwaltungstechnische Vereinfachungen, insbesondere hinsichtlich der Verfahrensdauer, in Betracht zu ziehen.

(15) Es sollten – nach der zentralörtlichen Funktion der Orte abgestufte – Schwellenwerte, bei deren Überschreiten auch in dem gekennzeichneten Orts- und Stadtbereich eine Standortverordnung erforderlich wäre, eingeführt werden.

(16) Es sollte überlegt werden, die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Betriebs-, Gewerbe- und Industriegebieten generell auszuschließen.

(17) Der Datenbestand betreffend Handelsgroßbetriebe sollte in regelmäßigen Intervallen aktualisiert und die Entwicklung über einen längeren Zeitraum dokumentiert werden.

Schlussbemerkungen

dem Land Steiermark:

(18) Die Bemühungen für die Erneuerung des Landesentwicklungsprogramms sollten intensiviert und sowohl dieses Vorhaben als auch die Entwicklungsprogramme für Sachbereiche und die regionalen Entwicklungsprogramme in absehbarer Zeit zu Ende geführt werden.

(19) Im Verfahren zur Errichtung von Einkaufszentren sollten verstärkt Möglichkeiten für verkehrliche und handelsstrukturelle Überprüfungen überlegt werden.

(20) Im Hinblick auf den geplanten Ausbau des Shopping Centers in der Gemeinde Seiersberg sollte sich die Aufsichtsbehörde über den Gang des Baubewilligungsverfahrens laufend informieren, um – sofern die Voraussetzungen zutreffen – zeitnah handeln zu können.

(21) Bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsprogramme sollte ein regionaler Betrachtungs- und Regelungsansatz für die Standortverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben miteinbezogen werden.

(22) Auf eine Änderung der rechtlichen Vorgaben für das Ausmaß der maximal zulässigen Verkaufsflächen von Einkaufszentren sollte nach einer fachlichen Beurteilung der Standortverträglichkeit hingewirkt werden.

(23) Es sollte überlegt werden, die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten generell auszuschließen.

(24) Eine Datenbasis zwecks Dokumentation der Entwicklung der Einkaufszentren über einen längeren Zeitraum, als Beurteilungsgrundlage für strukturelle Entwicklungen sowie zur Evaluierung getroffener Maßnahmen sollte aufgebaut werden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Lehrerpersonalplanung

Das BMBWK konnte das Ziel, den Aufwand für die Landeslehrer zu stabilisieren – nicht zuletzt aufgrund der konsequenten Umsetzung der Stellenplanrichtlinie und der zurückgehenden Schülerzahlen –, im Wesentlichen erreichen.

Kurzfassung

Die Genehmigung der Stellenpläne verzögerte sich wiederholt beträchtlich; dies resultierte einerseits aus der zum Teil verspäteten Vorlage der Anträge durch die Länder und nicht den Richtlinien entsprechenden Berechnungen sowie andererseits aus der Bearbeitungsdauer im BMBWK und BMF.

Unklare Vorgaben führten zu Problemen bei der Durchführung des Landeslehrer-Controllings.

Das BMBWK nahm, wenn sich Stellenplanüberschreitungen abzeichneten, Einbehalte bei den an die Länder zu refundierenden Bezügen konsequent vor.

Kenndaten zur Lehrpersonalplanung durch den Bund

Rechtsgrundlagen	Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz – LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.F. BGBl. I Nr. 47/2001 Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an Allgemeinbildenden Pflichtschulen, BGBl. Nr. 390/1989					
Schuljahr	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
	in Mill. EUR					
Ausgaben	2.671,6	2.674,0	2.787,5	2.702,1	2.694,0	2.722,6
	Anzahl					
Stellenplan	66.692	64.436	64.368	63.342	61.857	60.736
besetzte Planstellen*	66.287	66.118	66.350	63.473	62.264	61.629
davon Finanzierung durch die Länder	–	950	1.682	492	563	1.193
	Anzahl					
Schülerzahlen	690.328	686.276	683.290	676.562	665.561	651.759
* in Vollbeschäftigungsäquivalenten						

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte – parallel zu den im Zeitraum Jänner 2003 bis März 2006 in den Ländern Kärnten, Burgenland, Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien durchgeführten Gebarungüberprüfungen – die Gebarung des BMBWK hinsichtlich der Personalplanung in Bezug auf die Landeslehrer (eingeschränkt auf die Lehrer an Allgemein bildenden Pflichtschulen). Ergänzende und abschließende Erhebungen erfolgten im April und Mai 2006.

Die Überprüfung bezog sich grundsätzlich auf die Schuljahre 2000/2001 bis 2004/2005 und berücksichtigte – soweit bereits verfügbar – auch Kennzahlen des Schuljahres 2005/2006.

Zu dem im Juli 2006 dem BMBWK übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMBWK im November 2006 Stellung. Der RH gab dazu im Dezember 2006 seine Gegenäußerung ab.

Gegenstand der Überprüfung waren die Personalplanung und die damit im Zusammenhang stehenden Strukturen, die Umsetzung der Vorgaben der Stellenplanrichtlinie 2001 sowie die Umsetzung von Neuerungen des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes (Novelle 2001 – „Jahresnormmodell“).

Rahmenbedingungen

Dienstrecht und Diensthoheit

2 Gemäß Art. 14 Abs. 2 B-VG sind die Angelegenheiten des Dienstrechts der Lehrer der öffentlichen Pflichtschulen (Allgemein bildende und berufsbildende Pflichtschulen) Bundessache in Gesetzgebung und Landessache in Vollziehung. Dies betrifft insbesondere die Ausübung der Diensthoheit und der Dienstgeberfunktion; diese sind von den Landesregierungen wahrzunehmen. Darunter fällt auch die Planung des Personalbedarfes und des Personaleinsatzes.

Die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien machten in unterschiedlichem Ausmaß von der Möglichkeit des Art. 97 Abs. 2 B-VG (mittelbare Landesverwaltung) Gebrauch, die Personalverwaltung bzw. Personalplanung an den jeweiligen Landesschulrat (bzw. an den Stadtschulrat für Wien) zu übertragen.

Kostentragung

3.1 (1) Der Bund ersetzte den Ländern die Aktivbezüge der Landeslehrer an Allgemein bildenden Pflichtschulen im Rahmen der genehmigten Stellenpläne zu 100 %. Die Länder hatten Stellenpläne auszuarbeiten und dem Bund zur Genehmigung vorzulegen.

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 vereinbarten Bund und Länder eine neue Stellenplanrichtlinie, in deren Rahmen sich der Bund bereit erklärte, den Ländern die Kosten für die Besoldung der Pflichtschullehrer zu ersetzen. Dabei hatte sich die Anzahl der Planstellen nach der Schülerzahl zu richten und sollte bis zum Schuljahr 2004/2005 folgende Mindestwerte bei den Verhältniszahlen Lehrer – Schüler erreichen: Volksschule: 14,5, Hauptschule: 10,0, Polytechnische Schule: 9,0 sowie Sonderpädagogik: 3,2.

Daneben sah die Stellenplanrichtlinie 2001 Zuschläge für das Minderheitenschulwesen, den Unterricht an Spitälern und Kliniken, den Religionsunterricht kleinerer Glaubensgemeinschaften, den Unterricht von Kindern mit nicht ausreichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache und die Besuchsschullehrerstunden vor. Besuchsschullehrer betreuen Studenten der Pädagogischen Akademien bei ihrem Praktikum in den Schulen. Informell war zwischen dem BMBWK und den Ländern auch die Einbeziehung der Ressourcen, die für die Vertretung verhinderter Lehrer bereitgestellt werden (Supplierreserve), in das Kontingent abgesprochen.

Rahmenbedingungen

Seit 2003 war der Mehrbedarf aufgrund von Sonderurlauben im Zusammenhang mit Vorruheständen aus dem vom BMBWK genehmigten Stellenplan zu decken; weiters wurden die Besuchsschullehrerstunden für jedes Bundesland pauschaliert.

(2) Durch den Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 ergaben sich keine wesentlichen Änderungen in Bezug auf die Abgeltung der Ausgaben für die Landeslehrer und die Stellenplanrichtlinie. Aufgrund § 4 Abs. 8 Finanzausgleichsgesetz 2005 stellte der Bund den Ländern im Verhältnis der Einwohnerzahl zusätzlich 12 Mill. EUR für Strukturmaßnahmen zur Verfügung.

3.2 Der RH beurteilte die Vorgangsweise, die Refundierung des Lehrersonnalaufwandes an nachvollziehbare Kriterien zu binden, als zweckmäßig. Schwierigkeiten bei der Vollziehung erwartete der RH hingegen hinsichtlich der Umlegung des im Rahmen des Finanzausgleichs für die Jahre 2005 bis 2008 zusätzlich zur Verfügung gestellten und an der Einwohnerzahl orientierten Betrages auf Planstellen.

Kennzahlen

4 (1) Ausgabenentwicklung bezogen auf Kalenderjahre

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mill. EUR					
tatsächliche Zahlungen	2.668	2.656	2.672	2.672	2.651	2.801
korrigierte Werte*	2.668	2.656	2.701	2.748	2.672	2.730

* nach Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über einzelne strittige Auslegungen der Stellenplanrichtlinie

(2) Ausgabenentwicklung bezogen auf Schuljahre

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
	in Mill. EUR					
Ausgaben	2.671,6	2.674,0	2.787,5	2.702,1	2.694,0	2.722,6

Das Ziel, die Ausgaben zu stabilisieren, wurde insofern erreicht, als die tatsächliche Ausgabensteigerung unter der zu erwartenden Ausgabensteigerung lag, die sich aufgrund des Struktureffektes (dienstaltersbedingtes Vorrücken in höhere Bezüge) und der allgemeinen Bezugserhöhung ergab.

(3) Entwicklung der Planstellen und der Personalstände (in Vollbeschäftigungsäquivalenten)

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
	Anzahl					
Stellenplan	66.692	64.436	64.368	63.342	61.857	60.736
besetzte Planstellen	66.287	66.118	66.350	63.473	62.264	61.629
vom Bund refun- dierte Planstellen	66.287	65.168	64.668	62.981	61.701	60.436
von den Ländern finan- zierte Planstellen	–	950	1.682	492	563	1.193

Vom Schuljahr 2000/2001 bis zum Schuljahr 2005/2006 sank die Anzahl der Planstellen laut Stellenplan um 5.956 bzw. um 8,9 %. Die Anzahl der tatsächlich besetzten Planstellen, ausgedrückt in Vollbeschäftigungsäquivalenten, ging vom Schuljahr 2000/2001 bis zum bereits abgerechneten Schuljahr 2005/2006 um 4.658 bzw. 7,0 % zurück.

(4) Entwicklung der Schülerzahlen gemäß Stellenplan

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
	Anzahl					
Schüler	690.328	686.276	683.290	676.562	665.561	651.759

Die Anzahl der Schüler verminderte sich vom Schuljahr 2000/2001 bis zum Schuljahr 2005/2006 um 38.569 bzw. um rd 5,6 %.

Kennzahlen

(5) Entwicklung des Lehrer-Schüler-Verhältnisses

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
	Anzahl					
Schüler je Lehrer	10,40	10,53	10,57	10,74	10,79	10,58

Das Lehrer-Schüler-Verhältnis stieg geringfügig an, lag aber wesentlich unter den Durchschnittswerten der OECD-Länder (Primarbereich 17,0, Sekundarbereich I 14,5).*

* Primarbereich: erste bis vierte Schulstufe
Sekundarbereich I: fünfte bis achte Schulstufe

Quelle: Bildung auf einen Blick, OECD, 2003

Planung im BMBWK

Zuständigkeit

5 Die Angelegenheiten der Personalplanung in Bezug auf die Landeslehrer umfassten die Bearbeitung und Genehmigung der von den Ländern bzw. von den Landesschulräten und dem Stadtschulrat für Wien vorgelegten Stellenpläne sowie die damit im Zusammenhang stehenden Budgetangelegenheiten und das Landeslehrer-Controlling.

Längerfristige Planung

6.1 (1) Die zuständige Abteilung verfolgte seit Jahren die voraussichtliche und tatsächliche Entwicklung der Schülerzahlen und der Lehrerplanstellen. Sie ermittelte Kennzahlen betreffend die Aufwendungen für die Lehrer, das Lehrer-Schüler-Verhältnis und die Ausgaben je Schüler. Grundlagen dafür waren verschiedene demographische Untersuchungen und die im Wege der Stellenplananträge der Länder und des Landeslehrer-Controllings mitgeteilten Daten.

Eine teilweise aktenmäßige Zusammenfassung der für die längerfristige Personalplanung wesentlichen Erkenntnisse erfolgte erst 2005 nach Einführung des elektronischen Aktes.



(2) Aus den – immer wieder durch Überschreibung aktualisierten – Daten war deutlich erkennbar, dass die in den Bundesländern herrschende Lehrerpersonalstruktur in Verbindung mit den stark zurückgehenden Schülerzahlen zu Personalüberhängen führen wird. Andererseits erfordert die vielfach bestehende (Klein- und Kleinst-) Schulstruktur einen beträchtlichen Lehrereinsatz. Weitere Probleme ergaben sich aus Sicht der Länder durch den gestiegenen Personalbedarf zur Abdeckung des sonderpädagogischen Bereichs.

6.2 Der RH hielt es für unumgänglich, Konzepte zur Lösung der sich abzeichnenden Probleme zu entwickeln.

Jährliche
Bedarfsplanung

7.1 (1) Die Stellenplanrichtlinie 2001 regelte die maßgeblichen Vorgaben für die Ermittlung des Lehrerbedarfs an den Allgemein bildenden Pflichtschulen. Das BMBWK erließ jeweils im Frühjahr die „Richtlinie zur Erstellung der Stellenpläne“ für das kommende Schuljahr.

(2) Einzelne Länder legten wegen der innerhalb des Bundeslandes erforderlichen Genehmigungsmodalitäten ihre Anträge zum Stellenplan mit zwei- bis dreimonatiger Verspätung vor.

(3) In keinem vom RH überprüften Bundesland erfolgte die Planung auf Basis der Vorgaben der Stellenplanrichtlinie. Die Schulaufsichtsorgane, insbesondere die Bezirksschulinspektoren, waren aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen in sehr unterschiedlichem Ausmaß in die Planungs- und Ressourcenbewirtschaftungsvorgänge eingebunden.

7.2 Der RH wiederholte seine bereits mehrfach abgegebene Empfehlung, im Sinne einer Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf eine Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes hinzuwirken. Diesbezüglich sollten Verhandlungen mit den Ländern geführt werden. Insbesondere sollte auch die Kompetenz der Schulaufsicht in Richtung einer vollen Verantwortlichkeit für den Personaleinsatz erwogen werden.

7.3 *Das BMBWK verwies in seiner Stellungnahme auf den im Rahmen des Projekts „Verwaltungsreform II“ erstatteten Vorschlag für eine Vereinheitlichung der Schulbehörden durch die Schaffung von Landesbildungsdirektionen.*

Planung im BMBWK

Genehmigung der Stellenpläne

8.1 Das Genehmigungsverfahren für die jährlichen Stellenpläne verlief in zwei Phasen.

(1) Die Länder hatten jeweils im Mai auf Basis der aufgrund der Anmeldungen zu erwartenden Schülerzahlen einen Antrag für den vorläufigen Stellenplan vorzulegen. Nach erfolgter Überprüfung holte das BMBWK die Zustimmung des BMF ein. Das BMF entsprach wiederholt nicht der vorgesehenen Erledigung des BMBWK; es begründete Planstellenkürzungen mit eigenen Berechnungen.

Einzelne Länder legten die Stellenpläne aufgrund ihrer eigenen Genehmigungsmodalitäten mit großer zeitlicher Verzögerung vor. Die Zustimmung zu den vorläufigen Stellenplänen der Länder erfolgte daher erst knapp vor bzw. erst nach Schulbeginn.

(2) Die Anträge für die **definitiven** Stellenpläne sollten auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen zum 15. Oktober vorgelegt werden. Auch diese Frist wurde von einzelnen Ländern nicht eingehalten, weswegen den Ländern die definitiven Stellenpläne erst zu einem späten Zeitpunkt des laufenden Schuljahres übermittelt wurden. Die definitiven Stellenpläne dienten vorrangig als Grundlage für die Feststellung der allfälligen Stellenplanüberschreitung, waren aber nur bedingt als verbindliche Grundlagen für den Lehrereinsatz des jeweiligen Schuljahres geeignet.

Dazu kam, dass sich einzelne Länder bei der Erstellung ihrer Anträge – zum Teil aufgrund politischer Intentionen – nicht an die Vorgaben hielten. Es mussten daher mehrfach beträchtliche Korrekturen vorgenommen werden. Die zahlenmäßige Darstellung der vorgenommenen Veränderungen war wiederholt rechnerisch nicht schlüssig.

8.2 Nach Ansicht des RH war das Verfahren trotz des zwischenzeitig verstärkten IT-Einsatzes immer noch sehr aufwendig und vom Zeitablauf her unbefriedigend. Der RH empfahl, die Möglichkeiten, die sich aus der Vorverlegung des Zeitpunktes der Schuleinschreibung und dem Datenbestand gemäß dem Bildungsdokumentationsgesetz ergeben, verstärkt zu nutzen.

Die Genehmigungsläufe für die Stellenpläne wären zu beschleunigen, um den Ländern ehestens gesicherte Grundlagen für ihre Personalplanungen zur Verfügung zu stellen.



Planung im BMBWK

BMBWK

Lehrerpersonalplanung

8.3 *Das BMBWK schloss sich der Sichtweise des RH an. Es beabsichtige, diesen Vorschlag in die nächsten Verhandlungen zum Finanzausgleich einzubringen.*

Landeslehrer-
Controlling

9.1 (1) Aufgrund der im Rahmen des Finanzausgleichs für die Jahre 2001 bis 2004 festgelegten Bestimmungen hinsichtlich des Ersatzes des Bezugsaufwands der Landeslehrer war zur Kontrolle der Einhaltung der Stellenpläne ein Landeslehrer-Controlling einzurichten. Dafür hatten die Länder monatlich bzw. jährlich umfangreiche Besoldungsdaten dem BMBWK bzw. dem BMF zu übermitteln.

Wegen unterschiedlicher Auslegung der Begriffe und Problemen der Länder, aus ihren Bezugsverrechnungsprogrammen die gewünschten Daten zu ermitteln, langten diese teilweise verspätet ein oder wiesen nicht die geforderte Qualität auf. Es traten wiederholt Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMBWK und einzelnen Ländern auf; diese betrafen sowohl die Vollziehung des Controllings als auch die Ergebnisse der vom BMBWK vorgenommenen Berechnungen bzw. die daraus abgeleiteten Prognosen und Schlussfolgerungen.

(2) Das BMBWK verfolgte – unterstützt vom BMF – konsequent das Ziel, sich abzeichnende Stellenplanüberschreitungen frühzeitig zu erkennen und durch Einbehalt der an die Länder zu leistenden Refundierungsbeträge Überzahlungen zu vermeiden.

(3) Mit der aufgrund der Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes 2001 erlassenen Landeslehrer-Controllingverordnung, die mit 29. November 2005 in Kraft trat, wurde das Controlling auf eine neue Basis gestellt.

9.2 Der RH anerkannte, dass der Einbehalt bei drohenden Stellenplanüberschreitungen konsequent erfolgte. Er stellte hingegen kritisch fest, dass für die Abwicklung der Controllingmaßnahmen eindeutige Vorgaben fehlten und die Erlassung der Landeslehrer-Controllingverordnung erst erheblich verspätet erfolgte.

Reformmaßnahmen

Auswirkungen des
Landeslehrer–Dienst-
rechtsgesetzes 2001

Wesentliche Neuerungen

- 10** Die zu Beginn des Schuljahres 2001/2002 vorerst bis 31. August 2005 befristet, sodann unverändert unbefristet wirksam gewordene Novelle zum Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz, die auch auf die Stabilisierung der Personalkosten abzielte, brachte wesentliche Änderungen in Bezug auf die Arbeitszeit der Landeslehrer. Um die Arbeitszeit der Lehrer transparenter zu gestalten und mit anderen Berufsgruppen grundsätzlich vergleichbar zu machen, wurden die verschiedenen Tätigkeitsbereiche in einen Jahresarbeitszeitrahmen integriert (Jahresnormmodell).

Innerhalb gewisser Bandbreiten kann zwischen den drei Tätigkeitsbereichen

- Unterrichtserteilung (Tätigkeitsbereich 1),
- Vor-, Nachbereitungs- und Korrekturstunden (Tätigkeitsbereich 2) und
- sonstige Stunden (Tätigkeitsbereich 3)

ein Ausgleich erfolgen.

Anstelle der bisherigen Lehrverpflichtung von 23 Wochenstunden, die durch ein System von Abschlagstunden bis zu drei Stunden vermindert wurde, trat die Unterrichtsverpflichtung mit einer Bandbreite von 20 bis 22 Wochenstunden.

Die Neuregelung vereinfachte die Berechnung des Lehrerbedarfs und sollte die zur Verfügung stehenden Ressourcen erhöhen, weil bisher durch Stundenabschläge vergütete Leistungen (z.B. Kustodiate, Klassenführung) nunmehr als sonstige Tätigkeiten (Tätigkeitsbereich 3) abgedeckt sind.

Die zuständigen Fachabteilungen der Ämter der Landesregierungen und die Landesschulräte (in Wien der Stadtschulrat) erließen für ihren Zuständigkeitsbereich Durchführungsbestimmungen für die Umsetzung des Jahresnormmodells. Sie legten die Unterrichtsverpflichtung der Lehrer regelmäßig mit 22 Wochenstunden und jene aller anderen Bereiche mit 21 Wochenstunden fest; damit schöpften sie die Bandbreite voll aus. Weiters enthielten die Rundschreiben Regelungen für die Gestaltung des Tätigkeitsbereiches 3.

Supplierstunden

- 11.1** Die Schulabteilungen bzw. die Landesschulräte (in Wien der Stadtschulrat) hielten die Bestimmung des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes, wonach für die unvorhersehbare Vertretung eines verhinderten Landeslehrers – im Sinne der Beaufsichtigung von Schülerinnen und Schülern – zehn Jahresstunden unentgeltlich zu erbringen sind, für nur schwer vollziehbar. Sie drangen daher nur mit geringer Intensität auf deren Umsetzung.
- 11.2** Auch der RH empfahl, eine eindeutige und einfach vollziehbare Neuregelung der Bedingungen für die im Tätigkeitsbereich 3 abgeholzten Vertretungsstunden anzustreben.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK ergäbe sich kein Regelungsbedarf, weil die Zahlungsverpflichtung des Bundes durch den Stellenplan begrenzt ist.*
- 11.4** Der RH entgegnete, dass eine eindeutige Regelung die Vollziehung erleichtern und zusätzliche Ressourcen für den Unterricht verfügbar machen würde.

Dokumentation des Tätigkeitsbereiches 3

- 12.1** Die Dokumentation des Tätigkeitsbereiches 3 erfolgte an den einzelnen Schulen in unterschiedlicher Qualität. Sie reichte von der bloßen Erfüllung eines zumeist als lästig empfundenen Formalismus bis zu einem auf die Jahresplanung der Schule bezogenen Arbeitsprogramm des einzelnen Lehrers bzw. bis zur Führung diesbezüglicher Mitarbeitergespräche mit dem Schulleiter. Vielfach bestanden auch Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeit für die Kontrolle, weshalb diese nur sehr zurückhaltend erfolgte.
- 12.2** Der RH regte an, einerseits im Wege von Koordinierungsgesprächen mit den Ländern und andererseits im Wege der Schulaufsicht vermehrt auf eine Nutzung der Ressourcen des Tätigkeitsbereiches 3 für Zwecke der Schulentwicklung zu dringen. Auf die Bedeutung der die Planung des Tätigkeitsbereiches 3 widerspiegelnden Dokumentation wäre hinzuweisen.
- 12.3** *Das BMBWK sagte zu, die Anregungen des RH in die weiteren Überlegungen miteinzubeziehen.*

Reformmaßnahmen

Schulstruktur

- 13.1** Vielfach sank die Schülerzahl unter die von den jeweiligen Landesgesetzen als Untergrenze für die Errichtung bzw. Weiterführung einer Schule bzw. Führung einer Klasse vorgesehene Größe. Damit war jedoch auch die Erfüllung bestimmter Lehrplanziele fraglich.

Da im Durchschnitt – unabhängig von der Schüleranzahl – eine Volksschulklasse 1,5 Vollbeschäftigungsäquivalente und eine Hauptschulklasse 2,5 Vollbeschäftigungsäquivalente erfordert, sind im Hinblick auf die Verhältniszahlen der Stellenplanrichtlinie die für Klein- und Kleinstschulen eingesetzten Ressourcen nur durch hohe Klassenschülerzahlen in den Ballungsräumen zu gewinnen.

Wiederholt stellte der RH fest, dass sich mehrere Schulen gleicher Art an einem Standort (in einem Schulhaus oder in unmittelbarer Nähe dazu) befanden, ohne dass wegen der hohen Schüleranzahl die erfolgte Teilung erforderlich gewesen wäre. Derartige Strukturen erwiesen sich als personalbedarfserhöhend, ohne dass dies den Schülern unmittelbar zugute kam.

- 13.2** Der RH verkannte nicht die sich aus den topographischen Gegebenheiten ergebenden besonderen Verhältnisse, erachtete jedoch eine Anpassung der Schulstandortstruktur für dringend geboten.

Der RH empfahl dem BMBWK darauf zu achten, dass die den Ländern für die Abgeltung des Mehraufwandes aus Strukturproblemen der Länder durch sinkende Schülerzahlen und im Bereich der Sonderpädagogik zusätzlich zugesagten 12 Mill. EUR nicht zur Erhaltung einer überkommenen Schulstruktur verwendet werden. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen sollten vielmehr für ein qualitativ hochwertiges Unterrichtsangebot eingesetzt werden.

Weiters sollte das BMBWK auf die Landesregierungen dahingehend einwirken, gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden und dem Landesschulrat unter Bedachtnahme auf

- die demographische Entwicklung,
- die infrastrukturellen Gegebenheiten und
- die finanziellen Erfordernisse

unter dem Aspekt der Sicherstellung einer bestmöglichen Unterrichtsqualität und eines möglichst breiten Unterrichtsangebots Schulstandortkonzepte zu erstellen.

13.3 *Das BMBWK sagte dies zu.***Schluss-
bemerkungen****14** Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an das BMBWK hervor:

(1) Die Genehmigungsläufe für die Stellenpläne wären zu beschleunigen, um den Ländern ehestens gesicherte Grundlagen für ihre Personalplanungen zur Verfügung zu stellen.

(2) Es sollte eine eindeutige und einfach vollziehbare Neuregelung der Bedingungen für die im Tätigkeitsbereich 3 (sonstige Stunden) abgolgten Vertretungsstunden angestrebt werden.

(3) Zwecks Straffung der Schulstruktur und Wahrung eines möglichst hohen Qualitätsstandards sowie zur Erreichung aller Lehrplanziele sollte auf die Länder eingewirkt werden, entsprechende Schulstandortkonzepte zu erstellen.



Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht

Die Schulaufsicht war nicht in der Lage, ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen. Bei der Erfüllung von Kernaufgaben, insbesondere bei der regionalen Bildungsplanung bestanden erhebliche Defizite. Vielfach fehlten Schulprogramme der einzelnen Schulen.

Kurzfassung

Mangelnde strategische Zielvorgaben durch das BMBWK sowie die strikte Trennung der Zuständigkeit zwischen allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen im BMBWK erschwerten ein einheitliches, an gemeinsamen Zielen orientiertes Handeln der Schulaufsicht. Das Aufgabenprofil der Schulaufsicht wurde nicht durch konkrete Handlungsanweisungen ergänzt, so dass die Kontrollaufgaben im Einzelnen unklar blieben.

In den Ländern Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg erschwerte der Verbleib der Diensthöhe über die Landeslehrer bei der Landesregierung die Arbeit der Bezirksschulinspektoren.

Im Bereich der Landesschulräte unterblieben operationale Vorgaben und steuernde Maßnahmen, so dass die Tätigkeit der Schulaufsicht auf Landes- und Bezirksebene im Wesentlichen aus Einzelinitiativen bestand und sich nicht an übergeordneten mittel- und langfristigen Zielen orientierte.

Eine regionale Bildungsplanung war nur in Ansätzen erkennbar; eine gezielte Personalentwicklung fand nicht statt. Die pädagogische Qualitätssicherung war verbesserungsfähig.

Die Überprüfung der Qualität der Selbstevaluation der Schulen anhand des jeweiligen Schulprogramms konnte aufgrund des vielfachen Fehlens von Schulprogrammen nur teilweise wahrgenommen werden.

Kurzfassung

Die Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen waren vielfach mangelhaft.

Bezüglich der künftigen Rolle der Schulaufsicht hatte die vom BMBWK eingesetzte Zukunftskommission einen Vorschlag unterbreitet, der unter anderem unabhängige Inspektionsteams und verpflichtende Qualifizierungsprogramme für alle Schulaufsichtsorgane vorsah. Dieser Vorschlag wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ressortinternen diskutiert.

Das Land Niederösterreich schuf mit Beginn des Schuljahres 2005/2006 fünf Bildungsregionen, in denen jeweils ein so genannter Regionaler Bildungsmanager die Arbeit der Bezirksschulinspektoren koordinieren sollte. Dadurch sollte die Effizienz des regionalen Bildungsmanagements erhöht werden.

Kenndaten der Schulaufsicht			
Rechtsgrundlagen	Art. 81 a und 81 b B-VG Bundes-Schulaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 240/1962, i.d.g.F. Aufgabenprofil der Schulaufsicht (Erlass des BMBWK), Ministerialverordnungsblatt Nr. 20/2000		
Ausgaben für die Schulaufsichtsorgane	Schuljahr 2003/2004 in Mill. EUR 19,68		
Planstellen (laut Stellenplan)	Kalenderjahr 2003	Kalenderjahr 2004	Kalenderjahr 2005
	Anzahl		
	341	341	341

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2005 die Gebarung des BMBWK hinsichtlich der Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht. Zu dem im Februar 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMBWK im Mai 2006 Stellung.

Allgemeines

- 2 Gemäß § 18 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes ist die Schulinspektion von den Landes- und Bezirksschulräten durch die Beamten des Schulaufsichtsdienstes – das sind die Schulinspektoren (Landes-, Bezirks- und Berufsschulinspektoren) und die ernannten Fachinspektoren – sowie durch Lehrer, die mit Schulaufsichtsfunktionen betraut sind, auszuüben. Zu einem weiter gefassten Begriff der Schulaufsicht zählt auch das BMBWK.

Ausgaben

- 3.1 Der Bund wendete nach Angaben des BMBWK im Schuljahr 2003/2004 für die Schulaufsicht an Personal- und Reisekosten rd. 19,68 Mill. EUR auf. Punktuelle Überprüfungen des RH beim Landesschulrat für Tirol, beim Stadtschulrat für Wien sowie beim Landesschulrat für Niederösterreich ergaben jedoch, dass die Personalausgaben höher waren als das BMBWK dem RH mitgeteilt hatte. Sie lagen in Tirol um 2,7 %, in Wien um 5,6 % und in Niederösterreich um 26,6 % über den genannten Werten.

In den vom BMBWK angeführten Personalkosten fehlten unter anderem die vom Bund refundierten Zahlungen für betraute Schulaufsichtsorgane sowie die Ausgaben für das unterstützende Personal in den pädagogischen Abteilungen (z.B. pädagogische Referenten, Schreibkräfte).

Völlig unberücksichtigt bei der Ermittlung der Personalausgaben blieben auch die Verwaltungsbediensteten bei den Bezirksschulräten, deren Bezüge der Bund teilweise refundierte. Hinsichtlich der Rückerstattung bestanden unterschiedliche Regelungen, die dem BMBWK teilweise gar nicht bekannt waren.

- 3.2 Der RH bemängelte, dass es dem BMBWK nicht möglich war, die Personalausgaben für die Schulaufsicht (einschließlich der vom Bund erstatteten Bezüge) vollständig und richtig anzugeben sowie insbesondere die mangelnde Kenntnis des BMBWK hinsichtlich der Ausgaben für das unterstützende Personal. Er empfahl dem BMBWK, die Ausgabenhöhe lückenlos festzustellen, um so eine wichtige Zahlenbasis für künftige strategische Entscheidungen zu schaffen.

- 3.3 *Das BMBWK sagte dies zu.*

Ebenen der Schulaufsicht

BMBWK

- 4.1** Dem BMBWK als oberste Schulbehörde oblag die Festlegung der grundlegenden Ziele für die gesamte Schulverwaltung und somit auch für die Schulaufsicht. Die Zuständigkeit für pädagogische Angelegenheiten verteilte sich auf die Sektionen I (Allgemein bildendes Schulwesen) und II (Berufsbildendes Schulwesen). Innerhalb der beiden Sektionen waren – je nach Schulart – verschiedene Abteilungen verantwortlich.

Die strikte Trennung der Zuständigkeiten für allgemein bildende Schulen einerseits und für berufsbildende Schulen andererseits führte im Bereich der Schulaufsicht zu unterschiedlichen Vorgangsweisen.

- 4.2** Der RH bemängelte die strikte Trennung der Kompetenzen auf der obersten Ebene der Schulaufsicht, wodurch ein einheitliches, an gemeinsamen Zielen orientiertes Handeln erschwert wurde. Damit war die Schulaufsicht als pädagogisches Kontroll- und Controllinginstrument nur bedingt tauglich. Er empfahl, die Zusammenarbeit der Sektionen I und II des BMBWK auf institutioneller Basis sicherzustellen und die Schulaufsicht zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation weiterzuentwickeln.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei eine sektionsübergreifende Arbeitsgruppe „Schulaufsicht neu“ eingesetzt worden. Diese werde die Weiterentwicklung der Schulaufsicht und deren künftiges Aufgabenprofil erarbeiten.*

- 5.1** Das BMBWK erließ Ende 1999 einen Erlass über die Durchführung der Schulaufsicht („Aufgabenprofil der Schulaufsicht“). Diese allgemeine Weisung galt im Wesentlichen für alle Schulaufsichtsorgane und regelte sowohl die Zuständigkeit der Schulaufsicht als auch ihren Aufgabenbereich. Dieser Erlass über das Aufgabenprofil war sehr allgemein gehalten. Konkrete Handlungsanweisungen fehlten ebenso wie entsprechende Instrumente für die Umsetzung an den Schulen. Steuernde Regelungen sah der Erlass nicht vor.

Das BMBWK trat mit den Schulaufsichtsorganen in erster Linie im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Landesschulinspektorentagungen in Kontakt. Auf diesen Tagungen wurden zumeist schulrechtliche Neuerungen oder Anlassfälle besprochen; strategische Vorgaben für die Tätigkeit der Schulaufsichtsorgane wurden nicht festgelegt.



Ebenen der Schulaufsicht



Organisation und Wirksamkeit
der Schulaufsicht

- 5.2** Das BMBWK unterließ somit die verbindliche Vorgabe konkreter strategischer Ziele.

Weiters verabsäumte das BMBWK, die Umsetzung der allgemeinen Weisung zu evaluieren. Da Zielvorgaben, Kontrollmaßstäbe und ein funktionierendes Berichtswesen nicht vorhanden waren, wurden die Anforderungen des Aufgabenprofils nur punktuell erfüllt.

Der RH bemängelte ferner, dass das BMBWK keine gezielten Rückmeldungen über die Umsetzung der Weisung einholte. Er empfahl dem BMBWK, strategische Ziele für die Schulaufsicht zu setzen und sich die für die Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Daten zu verschaffen. Weiters sollte die mehr als fünf Jahre alte Regelung ehedem einer systematischen Evaluation unterzogen werden.

- 5.3** *Das BMBWK verwies auf die bereits erwähnte Arbeitsgruppe „Schulaufsicht neu“.*

Landes- und
Bezirksschulräte

Landesschulräte

- 6.1** Die verantwortlichen Schulbehörden des Bundes in den Ländern waren die Landesschulräte, deren sachliche Zuständigkeit sich aus ihrer Stellung in der Schulverwaltungshierarchie ergab.

Der RH überprüfte die Einbindung der Schulaufsicht in die Aufbauorganisation der jeweiligen Schulbehörde anhand von drei Beispielen (Landesschulrat für Steiermark, Landesschulrat für Tirol und Stadtschulrat für Wien). Dabei stellte er eine nach Schularten aufgesplitterte Kompetenzverteilung fest, die den Informationsaustausch zwischen den pädagogischen Abteilungen des jeweiligen Landesschulrates erschwerte.

Im Landesschulrat für Steiermark wechselte außerdem alle zwei Jahre die Abteilungsleitung zwischen den Landesschulinspektoren der einzelnen Abteilungen. Dies behinderte eine kontinuierliche, auch an längerfristigen Zielen orientierte Arbeit.

Ebenen der Schulaufsicht

Zwar fanden zur Koordinierung der Schulaufsicht rund einmal pro Monat Besprechungen statt, sie dienten aber in erster Linie dazu, dem Landesschulrats- (Stadtschulrats-)direktor bzw. Amtsführenden Präsidenten über das Geschehen in den Abteilungen zu berichten. Operationale Vorgaben für die Tätigkeit der Schulaufsicht auf Landes-, Bezirks- und Schulebene wurden im Wesentlichen weder diskutiert noch beschlossen.

- 6.2** Nach Ansicht des RH nahmen der jeweilige Landesschulrats- (Stadtschulrats-)direktor bzw. Amtsführende Präsident die hier erforderliche Steuerung nicht wahr. Sie unterließen es, systematisch Informationen über aufgetretene Probleme der Schulaufsicht einzuholen.

Der RH empfahl den Landesschulräten, ausgehend von den strategischen Vorgaben des BMBWK operationale Vorgaben auszuarbeiten und deren Umsetzung konsequent einzufordern.

Bezirksschulräte

- 7.1** Die Schulbehörde des Bundes für den Bereich eines politischen Bezirkes war der Bezirksschulrat. In Wien hatte der hier als Stadtschulrat bezeichnete Landesschulrat auch die Aufgaben des Bezirksschulrates zu besorgen. Die sachliche Zuständigkeit des Bezirksschulrates umfasste die erstinstanzliche Vollziehung der Bundeskompetenzen für die allgemein bildenden Pflichtschulen.
- 7.2** Der RH stellte eine wesentliche Einschränkung der Kompetenzen der Bezirksschulinspektoren in Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg fest, weil in diesen Ländern die Diensthöhe über die Landeslehrer nicht den Schulbehörden des Bundes übertragen wurde, obwohl der Bund den Ländern die Kosten für die Besoldung der Lehrer an allgemein bildenden Pflichtschulen zur Gänze ersetzt. Dies erschwerte die Arbeit der Bezirksschulinspektoren, insbesondere hinsichtlich der Steuerung des Personaleinsatzes.

Der RH empfahl daher dem BMBWK, mit den Ländern hinsichtlich einer Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in Verhandlungen zu treten, um eine entsprechende Änderung der Landeslehrer-Diensthöhegesetzte zu erreichen.

- 7.3** *Laut Mitteilung des BMBWK werde an einem Konzept zur Schaffung von Landesbildungsdirektionen gearbeitet.*

Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht

- 8.1** Die Landesschulräte bzw. der Stadtschulrat für Wien verabsäumten es weitgehend, durch gezielte Steuerungsmaßnahmen die Vielzahl an Einzelmaßnahmen auf Ebene der Bezirksschulräte zu koordinieren und auf übergeordnete Ziele auszurichten. Andererseits forderten die Bezirksschulräte ihrerseits eine solche Steuerung im Wesentlichen nicht ein.
- 8.2** Der RH empfahl den Landesschulräten, in Zukunft die Aktivitäten der Bezirksschulinspektoren besser zu koordinieren und so weit wie möglich an mittel- und langfristigen Zielen auszurichten.

Schulübergreifende Aufgaben

Regionale Bildungsplanung

- 9.1** Im Zusammenwirken mit anderen Schulbehörden des Bundes (sowie unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten von Gebietskörperschaften als Dienstbehörden bzw. Schulerhalter) war es Aufgabe der Schulaufsichtsorgane, eine regionale Bildungsplanung sicherzustellen. Dazu sollten standortübergreifende Schwerpunkte und Ziele erarbeitet bzw. deren Umsetzung verfolgt werden.

Die von den Schulaufsichtsorganen zur regionalen Bildungsplanung gesetzten Maßnahmen beschränkten sich vorwiegend auf Einzelaktivitäten, die nicht in eine bundesweit koordinierte regionale Bildungsplanung mündeten. Folglich bestanden weder Schulprogramme, in denen Prioritäten, Standards und Daten aus den übergeordneten Handlungsfeldern berücksichtigt wurden, noch wurden Erfahrungen aus den Schulen auf höherer Ebene aufgegriffen und zur Steuerung herangezogen.

- 9.2** Der RH bemängelte, dass ihm kein einziger regionaler Bildungsplan vorgelegt werden konnte. Seit dem Jahr 1999 gelang es auf keiner Ebene der Schulaufsicht, ein geeignetes System zur Datenbringung zu schaffen, um gegebenenfalls steuernd einzugreifen und eine einheitliche Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Der RH empfahl daher dem BMBWK, die Schulen zunächst mit den Standards der Schulprogrammentwicklung vertraut zu machen. Sodann wären auf Bezirksebene Strukturen zu schaffen, die eine schultypenübergreifende Koordination zwischen den Schulen eines Bezirkes sicherstellen. Weiters wären Mechanismen zu entwickeln, um Bezirks-Bildungspläne zu einem regionalen Bildungsplan für das jeweilige Bundesland zusammenzuführen.

Schulübergreifende Aufgaben

Die solcherart gewonnenen Daten sollte das BMBWK als Grundlage für eine bundesweite Systemsteuerung heranziehen.

9.3 *Das BMBWK verwies neuerlich auf die Arbeitsgruppe „Schulaufsicht neu“ und auf ein in der Steiermark in Zusammenarbeit des Zentrums für Schulentwicklung mit der Schulaufsicht entwickeltes Hauptschulprojekt. Dieses Modell werde von der Arbeitsgruppe in die weiteren Überlegungen mit einbezogen.*

Mitwirkung an der Organisations- und Personalentwicklung

10.1 Nach eigenen Angaben setzten die Schulaufsichtsorgane im Bereich der Organisations- und Personalentwicklung vor allem Schwerpunkte bei der Auswahl schulischer Führungskräfte bzw. bei der Lehrerauswahl. Allerdings verfügten die Schulaufsichtsorgane – abgesehen von Bewerbungsunterlagen im Zusammenhang mit der Bestellung von Schulleitern – nicht über die dazu erforderlichen Personaldaten.

10.2 Der RH beanstandete diesen Informationsmangel, weil damit die wesentliche Basis für eine systematische Personalentwicklung fehlte. Er empfahl dem BMBWK, die Wahrnehmung der Organisations- und Personalentwicklung durch die Schulaufsicht einzufordern.

10.3 *In seiner Stellungnahme berichtete das BMBWK über Maßnahmen zur Qualifizierung der Schulaufsichtsorgane (Leadership-Academy, Diplomlehrgang für Bezirksschulinspektoren).*

10.4 Der RH stellte klar, dass sich seine Empfehlung auf die Personalentwicklung an den Schulen als Aufgabe der Schulaufsicht bezogen hatte.

Qualitätssicherung

11.1 Aufgabe der Schulaufsicht war es, durch qualitätssichernde pädagogische Maßnahmen die Vergleichbarkeit der Anforderungsstandards in den unterschiedlichen standortbezogenen Schulprogrammen und Lehrplänen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollten die Schulen, ausgehend von einer Selbstevaluation, der Schulaufsicht einen Rechenschaftsbericht über ihre erreichten Ziele und die Umsetzung von Vorgaben vorlegen. Dadurch wären gegebenenfalls steuernde Maßnahmen möglich.



Schulübergreifende Aufgaben

BMBWK

Organisation und Wirksamkeit
der Schulaufsicht

Im Aufgabenprofil der Schulaufsicht waren Instrumente zur pädagogischen Qualitätssicherung, wie etwa Zielvereinbarungsgespräche, jedoch nur beispielhaft aufgezählt. Konkrete Hinweise zum Umgang mit diesen Instrumenten wurden bisher weder durch das BMBWK noch durch die Landesschulräte einheitlich und umfassend festgelegt. Derzeit sind verpflichtende Qualifizierungsprogramme nur für neu bestellte Bezirksschulinspektoren vorgesehen.

- 11.2** Der RH bemängelte die unzureichende Operationalisierung der im Aufgabenprofil der Schulaufsicht vorgesehenen qualitätssichernden Instrumente sowie die daraus resultierende lückenhafte pädagogische Qualitätssicherung. Er empfahl dem BMBWK, die Wahrnehmung der Qualitätssicherung durch die Schulaufsicht einzufordern.
- 11.3** *Laut Mitteilung des BMBWK sei ihm die pädagogische Qualitätssicherung ein großes Anliegen.*

Schulbezogene Aufgaben

Inhalt der
Schulinspektion

Schulprogramme

- 12.1** Laut dem erwähnten Aufgabenprofil der Schulaufsicht sollten im Rahmen einer Schulinspektion durch die Evaluation des Schulprogramms der einzelnen Schule und die Besprechung des jeweiligen Ergebnisses Rückschlüsse auf die Qualität der einzelnen Schule gezogen werden. Bei etwaigen Mängeln oder einem Nichterreichen wesentlicher Anforderungsstandards waren Maßnahmen zur Beratung und Unterstützung vorgesehen.

Schulinspektionen im Sinne des Aufgabenprofils fanden nur sehr eingeschränkt statt. Die Ursache hierfür lag vor allem im Fehlen der Schulprogramme und der darauf basierenden schulischen Selbstevaluation.

Ansätze, die Bedeutung des Schulprogramms hervorzuheben, waren zwar gegeben, jedoch wurden den Schulaufsichtsorganen vollständige Schulprogramme – vor allem unter Berufung auf die fehlende gesetzliche Verpflichtung – nur in Einzelfällen vorgelegt. Darüber hinaus standen zur Beurteilung der bereits vorhandenen Schulprogramme einheitliche Indikatorsysteme für eine Messung der Zielerreichung nicht zur Verfügung.

Schulbezogene Aufgaben

- 12.2** Der RH beanstandete die fehlende österreichweite Integrierung der Evaluation der Schulprogramme als unbedingt erforderlicher Bestandteil der Schulinspektion. Somit waren Inspektionen einzelner Schulen im Sinne der Weisung nicht möglich. Weiters bemängelte er das Fehlen einheitlicher Beurteilungskriterien für Schulprogramme.

Der RH empfahl dem BMBWK, die gesetzliche Verankerung von Schulprogrammen anzustreben. Sowohl den Schulen als auch den Schulaufsichtsorganen sollte die Bedeutung des Schulprogramms als eines der Hauptelemente einer zielgerichteten Qualitätssicherung deutlich gemacht werden.

- 12.3** *Das BMBWK teilte mit, die legislative Verankerung der Schulprogramme werde im Rahmen der Arbeitsgruppe „Schulaufsicht neu“ geprüft werden.*

Schulqualität

- 13.1** Zum Aufgabengebiet der Schulaufsichtsorgane gehörte die Beobachtung der maßgeblichen Felder der Schulqualität (z.B. Praxis der Leistungsfeststellung und –beurteilung). Gleichartige Beurteilungsmaßstäbe waren jedoch nicht festgelegt. Dies führte zu Schwierigkeiten bei der Messung der Zielerreichung.
- 13.2** Der RH bemängelte das Fehlen einer einheitlichen Qualitätssicherung und empfahl, bei der Beschreibung von Schulqualität drei Bereiche (Input-, Prozess- und Produktqualitäten) zu unterscheiden.

Als Inputqualitäten wären z.B. die Qualifikation der Lehrer, die Vorkenntnisse der Schüler sowie die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu nennen. Prozessqualitäten hätten unter anderem die Arbeitsabläufe, die Schulorganisation oder das Schulklima zu erfassen. Die Produktqualitäten hätten sich auf die Erreichung der Leistungsziele anhand unmittelbar (z.B. Lernleistungen der Schüler) oder erst längerfristig feststellbarer Ergebnisse (z.B. Berufserfolg der Schulabgänger) zu beziehen.

Zur Messung der Zielerreichung wären geeignete Indikatoren auszuwählen und zu einem Indikatorensystem zusammenzufassen.

- 13.3** *Das BMBWK teilte mit, es sei bestrebt, die Schulaufsicht in Richtung einer zielorientierten Qualitätssicherung weiterzuentwickeln.*



Ressourceneinsatz

- 14.1** Die Schulaufsichtsorgane hatten in den Schulen auf die Einhaltung eines wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Umgangs mit personellen und materiellen Ressourcen zu achten. Die Schwerpunkte lagen in den Bereichen „Kontrolle der Lehrfächerverteilungen“, „Überprüfung von (Gruppen-)Teilungen“ und „Überprüfung der Stundenpläne“.

Die Schulaufsichtsorgane bedienten sich diesbezüglich unterschiedlicher Arbeitsmethoden (z.B. Einsatz von Computerprogrammen, Handzetteln). Dies führte teilweise zu erheblichen Qualitätsunterschieden in der Aufgabenerfüllung.

- 14.2** Der RH empfahl, anhand von „Best-Practice-Beispielen“ geeignete Methoden zur Ressourcensteuerung festzulegen und nötigenfalls auch für eine entsprechende IT-Unterstützung zu sorgen.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK werde es geeignete Methoden zur Ressourcensteuerung in seine Überlegungen miteinbeziehen.*

**Umfang und
Durchführung der
Schulinspektion**

- 15.1** Laut Aufgabenprofil der Schulaufsicht sollte die Schulinspektion unter Bedachtnahme auf pädagogische Grundsätze, im Sinne einer positiven Entwicklung der Schulpartnerschaft sowie nach den Erfordernissen einer wirksamen Aufsicht ablaufen. Über das Ergebnis einer Inspektion waren ein Gespräch mit dem Schulleiter bzw. mit dem betroffenen Personenkreis zu führen sowie die daraus resultierenden Konsequenzen und Perspektiven schriftlich festzuhalten. Erforderlichenfalls sollten Weisungen erteilt werden.

Die einzelnen Schulaufsichtsorgane nahmen ihre Inspektionstätigkeit in unterschiedlicher Weise wahr, wobei Dauer und Umfang der Inspektionen vielfach stark voneinander abwichen. Teaminspektionen als wichtige Neuerung im Aufgabenprofil wurden nur selten durchgeführt. Österreichweite Standards zur Abwicklung von Einzel- und Teaminspektionen lagen nicht vor.

- 15.2** Der RH beanstandete das Fehlen einer einheitlichen Vorgangsweise. Weiters bemängelte er, dass viele Schulaufsichtsorgane die Ergebnisse einer Schulinspektion nicht schriftlich festhielten, was die Nachprüfung gesetzter Maßnahmen erheblich erschwerte.

Umfang und Durchführung der Schulinspektion

Der RH empfahl, die Vorbereitung und Durchführung der Schulinspektion so weit wie möglich zu standardisieren. Weiters sollte die Möglichkeit, Teaminspektionen durchzuführen, stärker genützt werden.

Er empfahl ferner, künftig eine einheitliche Dokumentation einzuführen und periodisch zu prüfen, inwieweit Verbesserungen bereits umgesetzt wurden.

- 15.3** *Laut Mitteilung des BMBWK würden die Anregungen des RH aufgegriffen und von der Arbeitsgruppe „Schulaufsicht neu“ behandelt werden.*

Reformüberlegungen

Zukunftskommission

- 16.1** In ihrem Abschlussbericht vom 6. April 2005 schlug die vom BMBWK eingesetzte Zukunftskommission vor, Schulen in regelmäßigen Abständen extern zu evaluieren. Ausgehend von den Qualitätsberichten der Schulen (auf Basis der schulischen Selbstevaluation) sollte ein Team der regionalen Schulaufsicht die Notwendigkeit von Zusatzerhebungen durch ein auf solche Qualitätsprüfungen spezialisiertes Inspektorenteam beurteilen. Das Ergebnis dieser Zusatzerhebungen wäre ein Inspektionsbericht pro Schule.

Weiters beurteilte die Zukunftskommission die Ausbildung der Schulaufsichtsorgane als besonders wichtig und schlug daher die Durchführung von verpflichtenden Qualifizierungsprogrammen vor.

Der Vorschlag der Zukunftskommission wird gegenwärtig ressortintern diskutiert.

- 16.2** Der RH erachtete das vorgestellte Modell als professionelles Steuerungsinstrument für längerfristige Schulentwicklungsprozesse für geeignet. Er wies jedoch darauf hin, dass die erforderlichen Qualitätsberichte der Schulen wegen des erwähnten Fehlens von Schulprogrammen nur in Ansätzen vorlagen; dies würde die Umsetzung der Reformvorschläge erheblich verzögern. Der RH empfahl daher allen Ebenen der Schulaufsicht, für eine rasche Erstellung dieser Berichte zu sorgen.
- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK würden die Vorschläge der Zukunftskommission in die Überlegungen zur künftigen Rolle der Schulaufsicht einfließen.*



Reformüberlegungen

BMBWK

Organisation und Wirksamkeit
der Schulaufsicht

Modell
Niederösterreich

- 17.1** Mit Beginn des Schuljahres 2005/2006 traten Novellen zum Niederösterreichischen Pflichtschulgesetz und zum Niederösterreichischen Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz in Kraft, mit welchen Strukturreformen im Pflichtschulbereich eingeleitet wurden.

Hinsichtlich der Schulaufsicht war die Schaffung so genannter Bildungsregionen von Bedeutung. Im Land Niederösterreich wurden fünf Bildungsregionen, die jeweils mehrere Verwaltungsbezirke umfassten, eingerichtet. Der Landesschulrat bestellte für jede Bildungsregion aus den Reihen der Bezirksschulinspektoren einen Regionalen Bildungsmanager, der als Koordinator und Moderator seiner Region wirken sollte.

- 17.2** Nach Ansicht des RH stellt die Schaffung von Bildungsregionen eine Möglichkeit dar, die Effizienz des regionalen Bildungsmanagements zu erhöhen, weil die Beschränkung auf einzelne Verwaltungsbezirke aufgehoben wird.

Der RH empfahl, dieses Modell nach einer Einführungsphase zu evaluieren und seine Einsetzbarkeit auch bei anderen Landesschulräten zu prüfen.

- 17.3** *Laut Mitteilung des BMBWK würden die Ergebnisse des niederösterreichischen Modells bei einer Neudefinition der Rolle der Schulaufsicht berücksichtigt werden.*

Schluss-
bemerkungen

- 18** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Das BMBWK sollte

(1) die Zusammenarbeit der Sektionen I und II des BMBWK auf institutioneller Basis sicherstellen und die Schulaufsicht zu einer einheitlich geführten, wirkungsvollen Kontroll- und Controllingorganisation weiterentwickeln;

(2) strategische Ziele für die Schulaufsicht setzen und sich die für die Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Daten verschaffen; die mehr als fünf Jahre alte Regelung sollte ehestens einer systematischen Evaluation unterzogen werden;

(3) mit den Ländern Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg in Verhandlungen treten, um die Diensthoheit über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes zu übertragen;

Schlussbemerkungen

(4) im Interesse einer effektiven regionalen Bildungsplanung auf Bezirksebene Strukturen schaffen, die eine schultypenübergreifende Koordination und Querkommunikation sicherstellen, Mechanismen zur Zusammenführung der Bezirks-Bildungspläne zu einem regionalen Bildungsplan für das jeweilige Bundesland entwickeln und die solcherart gewonnenen Daten als Grundlage für die bundesweite Systemsteuerung heranziehen;

(5) die Wahrnehmung der Organisations- und Personalentwicklung sowie der Qualitätssicherung durch die Schulaufsicht einfordern;

(6) die gesetzliche Verankerung von Schulprogrammen als eines der Hauptelemente einer zielgerichteten Qualitätssicherung im Schulrecht anstreben und sowohl Schulen als auch Schulaufsichtsorgane mit diesem neuen Qualitätssicherungsinstrument vertraut machen;

(7) auf eine Standardisierung der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Schulinspektionen hinwirken.

Die Landesschulräte sollten

(8) ausgehend von den strategischen Vorgaben des BMBWK operationale Ziele festlegen und deren Umsetzung konsequent einfordern.

Universitäten für Musik und darstellende Kunst Wien und Graz, Universität Mozarteum Salzburg: Vorbereitungslehrgänge

Das mit der Einrichtung von Vorbereitungslehrgängen verfolgte Ziel der erfolgreichen Hinführung auf ein ordentliches künstlerisches Studium wurde nur sehr eingeschränkt erreicht. Einem vor allem durch die besondere Unterrichtsform des Einzelunterrichts bzw. durch zum Teil überlange Studienverläufe begründeten hohen finanziellen Aufwand stand lediglich ein geringer Nutzen im Hinblick auf den Erfolg gegenüber.

Kurzfassung

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Zulassung zum ordentlichen Studium an Universitäten der Künste war seit jeher beschränkt und setzte unter anderem den Nachweis der künstlerischen Eignung durch Ablegung einer Zulassungsprüfung voraus. Ausdrückliche Zielsetzung der Vorbereitungslehrgänge gemäß dem Universitätsgesetz 2002 war die Vorbereitung auf ein ordentliches künstlerisches Studium.

Entwicklungspläne

Das neue Universitätsorganisationsrecht und die damit entscheidend veränderten Finanzierungsgrundlagen hätten Anlass geboten, zu einer grundlegenden Neuorientierung und -bewertung des gesamten dem Regelstudium vorgelagerten Leistungsangebotes zu gelangen sowie die erzielten Ergebnisse in die Entwicklungspläne zu integrieren. Die von den Universitäten für Musik und darstellende Kunst Wien und Graz bislang vorgelegten Entwicklungspläne wurden diesem Erfordernis nicht ausreichend gerecht.

Kurzfassung

Lehrgangs- bzw. Studienbeiträge

Abweichend von den allgemeinen Regelungen des Universitätsgesetzes 2002 betreffend Universitätslehrgänge war für die Teilnahme an Vorbereitungslehrgängen seitens der Studierenden weder ein Lehrgangsbeitrag noch ein Studienbeitrag zu leisten.

Die gänzliche Beitragsfreiheit dieser Lehrgänge war unter der Zielbestimmung der Begabtenförderung und angesichts hoher Kosten der Lehre nur dann angebracht, wenn der Zutritt bzw. der weitere Verbleib in diesen Lehrgängen strengsten Anforderungen genügt. Die damit getroffene Differenzierung gegenüber anderen – zum Teil mit anderer Zielrichtung aber dennoch Kostenbeiträge erhebenden – musikalischen Ausbildungsstätten wie Musikschulen, Konservatorien und Privatuniversitäten wäre ansonsten nicht begründbar.

Studienpläne der Vorbereitungslehrgänge

Die Studienpläne der drei Musikuniversitäten boten ein uneinheitliches Bild unter anderem hinsichtlich der darin normierten Zulassungsvoraussetzungen und der maximalen Studiendauer. An der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien beinhalteten die Studienpläne für die Vorbereitungslehrgänge weder spezifische Zielbestimmungen noch Regelungen für Leistungsüberprüfungen; Letztere waren an der Universität Mozarteum Salzburg zwar vorgesehen, wurden jedoch nur lückenhaft durchgeführt.

Aus der Notwendigkeit der Nachwuchsförderung wurden in bestimmten Fächern Studienzeiten ermöglicht, die zum Teil nahezu das Doppelte der Regelstudiendauer des einschlägigen Instrumentalstudiums erreichten. Insbesondere an zwei Musikuniversitäten wurden die Vorschriften der Studienpläne in Bezug auf das höchstmögliche Beendigungsalter bzw. die Studiendauer oftmals nicht eingehalten und ihre Vorgaben zum Teil in hohem Maß überschritten.

Kooperationen und Möglichkeiten der Verlagerung von Vorbereitungslehrgängen

Hinsichtlich einer notwendigen Frühförderung wären Kooperationen mit anderen Trägern musikalischer Ausbildung (Musikschulen, Konservatorien) zu suchen bzw. solche entsprechend zu vertiefen. Ferner sollte geprüft werden, die Frühförderung letztlich auf andere qualifizierte Träger zu verlagern und lediglich für ein Hochbegabtensegment weiterhin eine universitäre Vorbildung anzubieten. Allerdings wäre dabei die Durchlässigkeit, d.h. die Möglichkeit des Wechsels zwischen den erwähnten inner- bzw. außeruniversitären Vorbildungsmodellen, zu gewährleisten.

Dokumentation der Abhaltung von Lehrveranstaltungen

Die Lehrenden der Musikuniversitäten waren zu keinen schriftlichen Aufzeichnungen über die Abhaltung der beauftragten und verrechneten Lehrveranstaltungen verpflichtet. Es war daher für die Universitätsleitungen nicht nachvollziehbar, ob alle zur Verrechnung gelangten Lehrveranstaltungen auch tatsächlich abgehalten worden waren.

Erfolgsevaluierung

Der generelle Anstieg der Studienbelegungen im Vorbereitungsbe- reich seit dem Wintersemester 1995/1996 gründete im Wesentlichen auf der Umstellung der Studienarchitektur auf das Bologna-Modell (Einführung von Bakkalaureats- und Masterstudien) und Änderungen des Studienrechts.

Erfolgsquoten

Nach einer vom RH vorgenommenen Erfolgsermittlung bei insgesamt 350 im Wintersemester 1995/1996 in einem Vorbereitungslehrgang gemeldeten Studienbelegern erreichte lediglich etwas mehr als ein Drittel das unmittelbare Ziel der Lehrgänge, die Zulassungsprüfung zum ordentlichen künstlerischen Studium erfolgreich zu absolvieren. Dabei wiesen ausländische Studienbeleger im Vergleich zu inländischen höhere Erfolgsraten auf.

Kurzfassung

Eine Untersuchung im Hinblick auf das bisherige Studienverhalten und eine Prognose hinsichtlich noch zu erwartender Studienabschlüsse ergaben eine wahrscheinliche Abschlussquote bei der untersuchten Personengruppe von lediglich 10 % der Grundgesamtheit.

Der mit den Vorbereitungslehrgängen verwirklichte Erfolg – Übertritt der Teilnehmer in ein einschlägiges ordentliches Studium bzw. der spätere Abschluss eines solchen – war nur bescheiden ausgeprägt.

Der RH analysierte ferner die Gesamtzahl der Zulassungsprüfungsfälle bzw. der Absolventen von Studienrichtungen, für die Vorbereitungslehrgänge relevant sind, in den Studienjahren 2002/2003 bis 2004/2005. Das Ergebnis legte den Schluss nahe, dass den Vorbereitungslehrgängen nicht jene zentrale Bedeutung für den Eintritt in ein künstlerisches Studium bzw. dessen Abschluss zukam, die ihnen seitens der Musikuniversitäten gemeinhin zugemessen worden war.

Durchschnittlich rd. 90 % der Absolventen der Zulassungsprüfung bzw. des ordentlichen Studiums waren – auch ohne jemals einen Vorbereitungslehrgang belegt zu haben – erfolgreich.

Kosten

Die Vorbereitungslehrgänge waren ein für die Musikuniversitäten maßgeblicher Kostenfaktor. Vor allem abhängig von der unterschiedlichen Zusammensetzung des Lehrkörpers betragen die durchschnittlichen Kosten je Lehreinheit im Studienjahr 2004/2005 zwischen rd. 88 EUR und rd. 106 EUR.

**Kenndaten zu Vorbereitungslehrgängen an den Universitäten für
Musik und darstellende Kunst Wien (MDW) und Graz (KUG) sowie der
Universität Mozarteum Salzburg (Mozarteum)**

Rechtsgrundlagen	Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F., Studienpläne der Universitäten		
	MDW	KUG Anzahl	Mozarteum
belegte ordentliche Studien*			
Wintersemester 2004/2005	2.850	1.578	1.541
Sommersemester 2005	2.713	1.554	1.439
Wintersemester 2005/2006	2.815	1.622	1.491
Sommersemester 2006	2.556	1.597	1.426
Belegungen von Vorbereitungslehrgängen			
Wintersemester 2004/2005	236	135	109
Sommersemester 2005	231	139	104
Wintersemester 2005/2006	234	144	90
Sommersemester 2006	220	141	85

* ohne unterbrochene Studien und Mitbelegungen

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 2005 bis April 2006 die Gebarung der Universitäten für Musik und darstellende Kunst Wien (MDW) und Graz (KUG) sowie der Universität Mozarteum Salzburg (Mozarteum) betreffend die dort bestehenden Vorbereitungslehrgänge.

Zu dem im Juni 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMBWK und das Mozarteum im August 2006, die MDW sowie die KUG im September 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober und November 2006.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 2 Universitäten waren gemäß dem Universitätsgesetz 2002 berechtigt, Universitätslehrgänge einzurichten. Universitäten der Künste waren darüber hinaus ermächtigt, durch Verordnung Vorbereitungslehrgänge vorzusehen.

Die Zulassung zum ordentlichen Studium an Universitäten der Künste war seit jeher beschränkt und setzte unter anderem den Nachweis der künstlerischen Eignung durch Ablegung einer Zulassungsprüfung voraus. Ausdrückliche Zielsetzung der Vorbereitungslehrgänge war die Vorbereitung auf ein ordentliches künstlerisches Bakkalaureats(Bachelor)- oder Diplomstudium.

Aufgaben und Ziele

- 3.1 Das Universitätsgesetz 2002 verpflichtete die Universitäten unter anderem zur Heranbildung sowie Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses. Die darüber hinausgehende Ermächtigung der Universitäten der Künste zur Einrichtung von Vorbereitungslehrgängen und die ausdrückliche Freistellung von jeglichen Beiträgen der Studierenden zielte darauf, Nachwuchspflege im künstlerischen Bereich bereits frühzeitig zu ermöglichen und diese gesondert zu fördern. Allerdings bestand keine gesetzliche Verpflichtung der Universitäten zur Einrichtung derartiger Lehrgänge.
- 3.2 Das neue Universitätsorganisationsrecht und die damit entscheidend veränderten Finanzierungsgrundlagen* hätten nach Ansicht des RH für die Musikuniversitäten (MDW, KUG, Mozarteum) Anlass geboten, zu einer grundlegenden Neuorientierung und –bewertung des gesamten dem Regelstudium vorgelagerten Leistungsangebotes zu gelangen sowie die erzielten Ergebnisse in die Entwicklungspläne zu integrieren.

* Universitäten sind gemäß dem Universitätsgesetz 2002 juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie erhalten jeweils ein Globalbudget, das für die dreijährige Periode einer Leistungsvereinbarung im Voraus festgelegt wird. Im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarungen können die Universitäten frei über den Einsatz des Globalbudgets verfügen. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten stellen unter anderem die Einwerbung von Drittmitteln (z.B. Weiterbildungsangebote, Forschungsaufträge) dar.

Die Leistungsvereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der zwischen den einzelnen Universitäten und dem Bund im Rahmen der Gesetze für jeweils drei Jahre abzuschließen ist. Die Leistungsvereinbarung regelt, welche Leistungen von jeder Universität im Auftrag des Bundes erbracht werden sollen und welche finanzielle Leistungen der Bund hierfür erbringt.

Die von der MDW und der KUG bislang vorgelegten Entwicklungspläne wurden diesem Erfordernis nicht ausreichend gerecht. Der RH empfahl daher, die Entwicklungspläne um auf die Nachwuchspflege bezogene Strategien und Maßnahmen zu ergänzen. Insbesondere wären Entscheidungen über die Aufgaben der Vorbereitungslehrgänge, über den Umfang des Leistungsangebotes und mögliche Finanzierungsquellen zu treffen; ferner wären Qualitätsstandards und Maßnahmen zu deren Einhaltung zu definieren.

3.3 *Laut Stellungnahme der KUG habe sie die Empfehlungen des RH in ihrem Entwicklungsplan bereits entsprechend berücksichtigt.*

Lehrgangs- bzw. Studienbeiträge

4.1 Abweichend von den allgemeinen Regelungen des Universitätsgesetzes 2002 betreffend Universitätslehrgänge war für die Teilnahme an Vorbereitungslehrgängen seitens der Studierenden weder ein Lehrgangsbeitrag noch ein Studienbeitrag zu leisten. Vorbereitungslehrgänge waren damit für Studierende beitragsfrei zu führen.

4.2 Die Musikuniversitäten waren zwar hinsichtlich der Entscheidung, Vorbereitungslehrgänge vorzusehen, frei; für den Fall der Einrichtung solcher Lehrgänge schied jedoch eine gänzliche oder teilweise Finanzierung aus Lehrgangs- bzw. Studienbeiträgen aus. Die Abgeltung von Leistungen dieser Universitäten im Rahmen von Vorbereitungslehrgängen wird demnach Gegenstand künftiger Leistungsvereinbarungen mit dem BMBWK sein müssen.

Die gänzliche Beitragsfreiheit dieser Lehrgänge war unter der Zielbestimmung der Begabtenförderung und angesichts hoher Kosten der Lehre nur dann angebracht, wenn Zutritt bzw. weiterer Verbleib in diesen Lehrgängen strengsten Anforderungen genügen. Die damit getroffene Differenzierung gegenüber anderen – zum Teil mit anderer Zielrichtung aber dennoch Kostenbeiträge erhebenden – musikalischen Ausbildungsstätten wie Musikschulen, Konservatorien und Privatuniversitäten wäre ansonsten nicht begründbar.

Der RH empfahl dem BMBWK, bei den Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen im Bereich der Vorbereitungslehrgänge auf die Definition klarer Zielsetzungen, die Festlegung strengerer Leistungsmaßstäbe und die Einführung eines entsprechenden Qualitätssicherungssystems zu achten.

Lehrgangs- bzw. Studienbeiträge

4.3 *Das BMBWK sagte dies zu.*

Die MDW betonte in ihrer Stellungnahme, dass insbesondere die gesetzlich angeordnete Gebührenfreiheit für Studierende problematisch und eine entsprechende Abänderung des Universitätsgesetzes 2002 notwendig sei.

- 4.4 Der RH verwies gegenüber der MDW darauf, dass die Beitragsfreiheit von Vorbereitungslehrgängen auch im Lichte des neuen Universitätsrechts weiterhin als Förderungsmaßnahme des Bundes anzusehen ist; demnach wäre der sich daraus ergebende zusätzliche Aufwand im Rahmen der zwischen Universitäten und Bund abzuschließenden Leistungsvereinbarungen abzugelten. Zudem standen auch nach geltender Rechtslage der Universität Finanzierungsmodelle offen, die eine Erwirtschaftung von Beiträgen erlaubt hätten.

Durch die allfällige Vorsehung von Studienbeiträgen für Vorbereitungslehrgangsteilnehmer – wie von der MDW vorgeschlagen – könnte nur eine Kostendeckung von durchschnittlich 25 % erreicht werden. Die geeignetste Lösung des Kostenproblems liegt nach Auffassung des RH ungeachtet der Einführung anderer Finanzierungsmodelle in einer effizienteren Durchführung der Lehrgänge.

- 5.1 Unabhängig von den Leistungsvereinbarungen stand für die Musikuniversitäten grundsätzlich die Möglichkeit offen, Teile der Vorbereitungslehrgänge in nicht universitäre Lehrprogramme zu verlagern, d.h. außerhalb ordentlicher bzw. außerordentlicher Studien gegen Entgelt anzubieten.

- 5.2 Nach Auffassung des RH böten sich für die Musikuniversitäten Möglichkeiten, die Studiendauer* von Vorbereitungslehrgängen zu reduzieren und für diese Deckungsbeiträge zu erwirtschaften. Dabei wäre dem Wirtschaftlichkeitsgebot Rechnung zu tragen und es wären allfällige finanzielle Unterdeckungen in diesem Bereich durch Überschüsse aus anderen Tätigkeiten der Musikuniversitäten zu kompensieren.

* Die Studiendauer ist die im Studienplan vorgesehene Dauer eines Vorbereitungslehrgangs.

Der in der Folge weiters verwendete Begriff Verweildauer bezeichnet die tatsächlich von einem Studienbeleger in einem Vorbereitungslehrgang zurückgelegte Studienzeit.

Vorbereitungslehrgänge

- 5.3** *Laut Stellungnahme der KUG biete sie nur in jenen Bereichen Vorbereitungslehrgänge an, in denen nicht ausreichend qualifizierte Bewerber aus anderen Ausbildungsinstitutionen zu beobachten seien.*
- 5.4** Der RH wies darauf hin, dass allfällige Mängel bei der Ausbildung an anderen musikalischen Ausbildungsstätten sich im gegebenen Zusammenhang seiner Beurteilung entzogen.

Studienpläne

Allgemeines

- 6.1** Vorbereitungslehrgänge waren durch Verordnung des vom Senat eingesetzten entscheidungsbefugten Kollegialorgans einzurichten. Innerhalb eines relativ weit gezogenen gesetzlichen Rahmens waren die Universitäten frei, in den Studienplänen detaillierte Zulassungsvoraussetzungen für den Besuch der Lehrgänge zu normieren.

An den drei Musikuniversitäten erfolgte eine nähere inhaltliche Ausgestaltung in entsprechenden Verordnungen. Die Studienpläne der KUG und des Mozarteums wiesen zwischen den verschiedenen Instrumentalfächern keine Differenzierung hinsichtlich des Eintrittsalters oder der zulässigen Studiendauer auf; die überwiegende Zahl der Lehrgänge zeigte bezüglich dieser Bedingungen keine zeitlichen Beschränkungen.

Studienpläne

Geltende Bestimmungen der Studienpläne ausgewählter Vorbereitungslehrgänge im Vergleich

	Mindestalter – Zulassung	Höchstalter – Zulassung	Höchstalter – Beendigung	maximale Studiendauer in Jahren
Klavier				
MDW	6 ¹⁾	–	17	10 ²⁾
KUG	–	20 ³⁾	–	8 ⁴⁾
Mozarteum	–	20	20	–
Violine				
MDW	6 ¹⁾	–	17	9 ²⁾
KUG	–	20 ³⁾	–	8 ⁴⁾
Mozarteum	–	20	20	–
Stimmbildung (Gesang)				
MDW	16 ⁵⁾	18	–	2
KUG	15	20 ³⁾	–	2
Mozarteum	–	25	–	2 ⁶⁾

¹⁾ in der Regel

²⁾ Die maximale Studiendauer ist dann verlängerbar, wenn der Vorbereitungslehrgang früher als zu dem in der Regel empfohlenen Zeitpunkt begonnen wurde.

³⁾ in Ausnahmefällen bis 22 Jahre

⁴⁾ Die maximale Studiendauer ist dann verlängerbar, wenn der Vorbereitungslehrgang vor dem 11. Lebensjahr begonnen wurde.

⁵⁾ Ausnahmen möglich

⁶⁾ um ein Jahr verlängerbar

Quelle: MDW, KUG bzw. Mozarteum

6.2 Die Studienpläne der drei Musikuniversitäten boten ein uneinheitliches Bild unter anderem hinsichtlich der darin normierten Zulassungsvoraussetzungen und der maximalen Studiendauer. Die undifferenzierte Anwendung eines einheitlichen Studienplans für alle Instrumentalfächer an der KUG und am Mozarteum, ohne auf die unterschiedlichen Anforderungen der Instrumente hinreichend Bedacht zu nehmen, erschien nicht sachgerecht. Der RH empfahl, auf die Besonderheiten der spezifischen Instrumentalfächer abgestimmte Studienpläne zu entwickeln.

Aus der Notwendigkeit der Nachwuchsförderung wurden in bestimmten Fächern Studienzeiten ermöglicht, die zum Teil nahezu das Doppelte der Regelstudiendauer des einschlägigen Instrumentalstudiums erreichten; das war nach Ansicht des RH kritisch zu hinterfragen. So wiesen etwa rd. 24 % der im Wintersemester 1995/1996 gemeldeten Studienbeleger des Vorbereitungslehrgangs Klavier an der MDW bzw. rd. 14 % am Mozarteum eine Verweildauer von über zehn Jahren auf. In einem Einzelfall (Mozarteum) betrug diese sogar über 13 Jahre.

Nach Auffassung des RH wären Studiengänge, die bereits im frühen Kindesalter einsetzen, noch unter dem Gesichtspunkt einer (erweiterten) Elementarbildung zu begreifen und auch dem Wortsinn nach nicht als Vorbereitung auf ein ordentliches Studium anzusehen.

Inwiefern eine derartige Ausbildung hinsichtlich des Niveaus und Studierendentalers noch den Aufgaben des tertiären Bildungssektors zugeordnet werden soll, war fraglich. Dies umso mehr, als aus einer vom RH vorgenommenen, im Folgenden näher ausgeführten Untersuchung von Studienbelegungsdaten hervorging, dass kein erkennbarer statistischer Zusammenhang von Eintrittsalter bzw. Verweildauer in einem Vorbereitungslehrgang und dem erfolgreichen Bestehen der Zulassungsprüfung bzw. Absolvierung eines ordentlichen künstlerischen Studiums hergestellt werden kann.

Der RH regte an, die Studiendauer von Vorbereitungslehrgängen grundsätzlich auf einen Zeitraum von höchstens vier Jahren zu begrenzen. Hinsichtlich einer notwendigen Frühförderung wären Kooperationen mit anderen Trägern musikalischer Ausbildung (Musikschulen, Konservatorien) zu suchen bzw. solche entsprechend zu vertiefen.

Ferner sollte geprüft werden, die Frühförderung letztlich auf andere qualifizierte Träger zu verlagern und lediglich für ein Hochbegabtensegment weiterhin eine universitäre Vorbildung anzubieten. Allerdings wäre dabei die Durchlässigkeit, d.h. die Möglichkeit des Wechsels zwischen den erwähnten inner- bzw. außeruniversitären Vorbildungsmodellen, zu gewährleisten.

Studienpläne

- 6.3** *Die MDW teilte mit, dass sie eine Verkürzung der Vorbereitungslehrgänge, differenzierte Studienpläne sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Institutionen plane.*

Die KUG verwies in ihrer Stellungnahme auf die Vorteile möglichst offener Studienpläne ohne Detailregelungen.

- 6.4** Der RH entgegnete der KUG, dass sich auf einzelne Instrumente abgestimmte Studienpläne etwa an der MDW durchaus bewährt hätten.

Zielbestimmungen und Leistungs- überprüfungen

- 7.1** Die Studienpläne für die Vorbereitungslehrgänge der MDW beinhalteten weder spezifische Zielbestimmungen noch Regelungen für Leistungsüberprüfungen; Letztere waren am Mozarteum zwar vorgesehen, wurden jedoch nur lückenhaft durchgeführt.

- 7.2** Der RH sah das Fehlen einer kontinuierlichen Leistungsbeurteilung der Teilnehmer an Vorbereitungslehrgängen als erheblichen Mangel an. Er empfahl regelmäßige, hohen Anforderungen genügende Leistungsüberprüfungen durch fachkundige Kommissionen durchzuführen, um auch im Verlauf des Vorbereitungslehrgangs eine notwendige qualitative Selektion zu gewährleisten.

Weiters wäre es notwendig, seitens der MDW die konkret mit der Führung von Vorbereitungslehrgängen verfolgten Zielvorstellungen festzulegen. Solche müssten – wie an der KUG und am Mozarteum ausdrücklich normiert – auf die Heranführung der Studierenden an das bei der Zulassungsprüfung für das ordentliche künstlerische Studium erwartete Niveau abzielen; die Auswahl und Leistungsüberprüfung der Teilnehmer wäre entsprechend darauf hin auszurichten.

- 7.3** *Die MDW sagte die Aufnahme von Leistungsüberprüfungen für ihre geplanten neuen Studienpläne zu.*



Studienpläne

BMBWK

Vorbereitungslehrgänge

Einhaltung der Studienpläne

8.1 Wie der RH feststellte, wurden insbesondere an der MDW und am Mozarteum die Vorschriften der Studienpläne in Bezug auf das höchstmögliche Beendigungsalter bzw. die Studiendauer oftmals nicht eingehalten und ihre Vorgaben zum Teil in hohem Maß überschritten; an der KUG waren Einzelfälle zu beobachten.

So wiesen Studienbeleger an der MDW in den Vorbereitungslehrgängen Klavier und Violine – obwohl nur bis zum 17. Lebensjahr zulässig – Beendigungsalter von bis zu 23,6 bzw. bis zu 21,8 Jahren auf. Bei rd. 69 % (Klavier) bzw. rd. 37 % (Violine) der Studienbeleger wurden die entsprechenden Bestimmungen der Studienpläne nicht eingehalten.

Die Verweildauer in den Vorbereitungslehrgängen Klavier bzw. Violine betrug an der MDW bis zu 12,3 bzw. 11,3 Jahre; rd. 24 % (Klavier) bzw. rd. 15 % (Violine) der Studienbeleger besuchten die Vorbereitungslehrgänge länger als die zulässigen zehn bzw. neun Jahre.

Überschreitungen bei ausgewählten Vorbereitungslehrgängen

	Studienbeleger	davon mit Überschreitung des zulässigen Beendigungsalters		davon mit Überschreitung der maximalen Studiendauer	
		Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
MDW					
Klavier	45	31	68,9	11	24,4
Violine	41	15	36,6	6	14,6
KUG					
Instrumental ¹⁾	89	8	9,0	–	–
Kirchenmusik ¹⁾	2	–	–	1	50,0
Mozarteum					
Instrumental ²⁾	87	36	41,4	–	–

¹⁾ Studienplan gültig bis September 2001

²⁾ Studienplan gültig bis Juli 2002

Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Studienpläne

- 8.2** Der RH kritisierte die zahlreichen Verstöße gegen Bestimmungen der Studienpläne betreffend die festgelegte Altersgrenze bzw. die maximal zulässige Studiendauer. Es wäre seitens der Musikuniversitäten Vorsorge dafür zu treffen, dass künftig bei Erreichung der in den Verordnungen festgelegten Grenzen die betreffenden Studierenden von der Fortsetzung des Studiums ausgeschlossen werden.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des Mozarteums hätten diese Auffälligkeiten zu einer Überprüfung und anschließenden Maßnahmen hinsichtlich Alterslimit, Prüfungen sowie öffentliche Auftritte geführt.*

Lehrkörper

- 9.1** Die Lehrenden der Musikuniversitäten waren zu keinen schriftlichen Aufzeichnungen über die Abhaltung der beauftragten und verrechneten Lehrveranstaltungen verpflichtet. Für den RH war es daher ebenso wenig wie für die Universitätsleitungen nachvollziehbar, ob alle zur Verrechnung gelangten Lehrveranstaltungen auch tatsächlich abgehalten worden waren.
- 9.2** Der RH empfahl, von den Lehrenden schriftliche Aufzeichnungen über von ihnen abgehaltene Lehreinheiten einzufordern. Die Angaben wären von der Universitätsleitung in Verfolgung ihrer Dienstaufsicht stichprobenweise auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Dadurch würde wenigstens ein Mindestmaß an Übersicht und Nachvollziehbarkeit der Personalverrechnung im Lehrbetrieb hergestellt.
- 9.3** *Laut Stellungnahme der MDW würden für die neuen Vorbereitungslehrgänge von den Lehrenden Unterrichtsprotokolle zu führen sein.*

Die KUG sagte eine Umsetzung der Empfehlung zu.

Das Mozarteum wies in seiner Stellungnahme die Kritik an fehlenden schriftlichen Aufzeichnungen zurück und zweifelte deren Nutzen als Instrument der Qualitätsverbesserung an. Es verwies auf öffentliche Prüfungen, Auftritte und Wettbewerbe sowie erstmals eingeführte Evaluierungen durch Studierende.

- 9.4** Der RH bewertete die Einführung von Evaluierungen am Mozarteum positiv. Er wies aber darauf hin, dass seine Empfehlung zur Einführung schriftlicher Dokumentationen sowohl von der MDW als auch der KUG aufgegriffen wurden.

- 10.1** Nach Feststellungen des RH waren an den Musikuniversitäten mehrfach Studierende von Elternteilen unterrichtet und einer Beurteilung unterzogen worden.
- 10.2** Insbesondere die Leistungsfeststellung von Studierenden in Vorbereitungslehrgängen durch Elternteile oder andere in einer Nahebeziehung stehende Personen erscheint schon aufgrund dienstrechtlicher Vorschriften problematisch. Aus Sicht des RH wäre in den genannten Fällen auf einen Lehrerwechsel zu dringen; vor allem sollte eine Prüftätigkeit dieser Lehrpersonen ausgeschlossen sein.
- 10.3** *Die MDW teilte mit, dass sie in den beanstandeten Fällen umgehend einen Lehrerwechsel veranlasst habe. Ferner habe sie im Rahmen der Studienevidenz Vorkehrungen getroffen, ähnliche Konstellationen in Hinkunft zu vermeiden.*

An der KUG wurde eine entsprechende Änderung der Satzung verabschiedet.

Erfolgsevaluierung

Allgemeines

- 11** (1) Ausdrückliche Zielsetzung der Vorbereitungslehrgänge gemäß dem Universitätsgesetz 2002 war die Vorbereitung auf ein ordentliches künstlerisches Bakkalaureats(Bachelor)- oder Diplomstudium. Die Zulassung zu einem solchen setzte die Ablegung einer Eignungsprüfung voraus.
- (2) Der RH untersuchte den Erfolg von Vorbereitungslehrgängen anhand einer ausgewählten Kohorte (Gruppe) von Studienbelegern* an allen drei Musikuniversitäten (insgesamt 350 Personen) sowie auf Ebene der Gesamtzahl der Zulassungsprüfungsfälle und der Absolventen einschlägiger ordentlicher Studien der Studienjahre 2002/2003 bis 2004/2005.

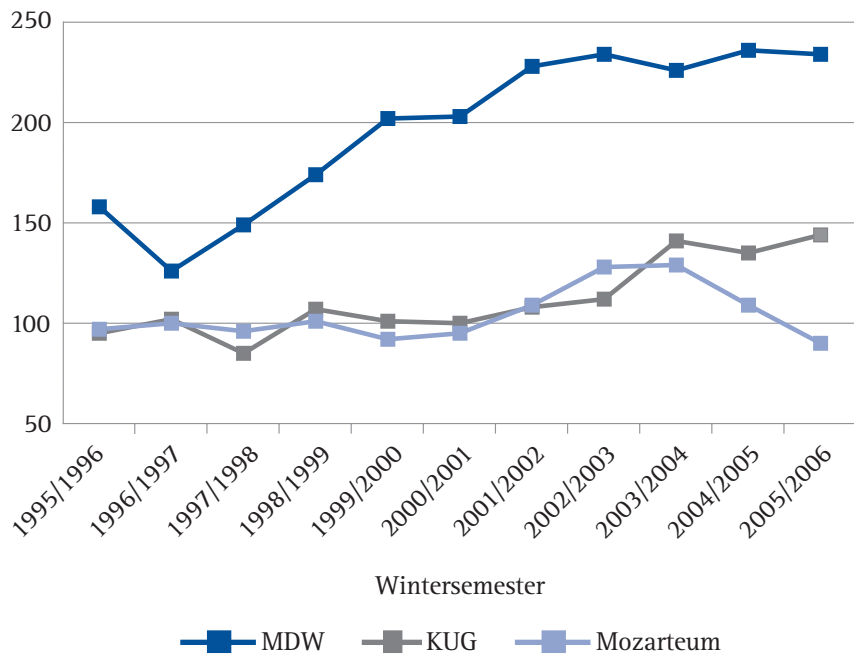
* Die Gruppe umfasste im Wintersemester 1995/1996 in einem Vorbereitungslehrgang gemeldete Personen.

Erfolgsevaluierung

Entwicklung der Studienbelegungen Wintersemester 1995/1996 bis Wintersemester 2005/2006

12.1 Die Gesamtzahl der Studienbelegungen in Vorbereitungslehrgängen stieg von 350 im Wintersemester 1995/1996 auf 468 (+ 33,7 %) im Wintersemester 2005/2006. Die Entwicklung bei der MDW und der KUG ließ einen kontinuierlichen Anstieg von 158 auf 234 (+ 48,1 %) bzw. von 95 auf 144 (+ 51,6 %) erkennen. Lediglich am Mozarteum war ein gegenläufiger Trend festzustellen (– 30,2 % seit dem Wintersemester 2003/2004).

Studienbelegungen



Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

12.2 Der generelle Anstieg der Studienbelegungen gründete im Wesentlichen auf der Umstellung der Studienarchitektur auf das Bologna-Modell (Einführung von Bakkalaureats- und Masterstudien) sowie Änderungen des Studienrechts. Die Zunahme der Belegungen an der MDW legte hingegen eine stetige Ausweitung des Vorbereitungsbereiches nahe, ohne dass dabei ein entsprechendes Konzept verfolgt worden wäre.

12.3 Die MDW teilte mit, dass sie die Zunahme der Belegungen eingehend analysiert hätte und im Rahmen der grundsätzlichen Umstellung des Systems der Vorbereitungslehrgänge auf eine Einschränkung der Studienplätze dringen werde.



Erfolgsevaluierung

BMBWK

Vorbereitungslehrgänge

Herkunft der Studienbeleger im Wintersemester 1995/1996 und im Wintersemester 2005/2006

13 Eine Aufgliederung der Studienbeleger nach nationaler Herkunft zeigte, dass der Anteil österreichischer Staatsbürger bzw. von Staatsangehörigen anderer EU-Länder im Wintersemester 1995/1996 an den drei Musikuniversitäten insgesamt 85,2 % betrug. Dieser verringerte sich im Wintersemester 2005/2006 geringfügig auf 81,6 %.

Der Anteil von Bürgern aus Drittländern stieg an den drei Universitäten im Zeitraum zwischen 1995/1996 und 2005/2006 von 14,9 % auf 18,4 %.

Die Zahl der österreichischen Studienbeleger erhöhte sich gegenüber dem Wintersemester 1995/1996 um 13,8 %, jene der Studienbeleger aus anderen EU-Staaten um 162,1 %. Die Anzahl der Studienbeleger aus Drittländern nahm um 65,4 % zu.

Herkunft der Studienbeleger des Wintersemesters 1995/1996

	MDW		KUG		Mozarteum		Gesamt	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Österreich	114	72,2	83	87,4	72	74,2	269	76,9
EU	9	5,7	2	2,1	18	18,6	29	8,3
Drittland	35	22,2	10	10,5	7	7,2	52	14,9
Gesamt	158	100,0*	95	100,0	97	100,0	350	100,0*

* Rundungsdifferenzen

Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Herkunft der Studienbeleger des Wintersemesters 2005/2006

	MDW		KUG		Mozarteum		Gesamt	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Österreich	146	62,4	108	75,0	52	57,8	306	65,4
EU	30	12,8	17	11,8	29	32,2	76	16,2
Drittland	58	24,8	19	13,2	9	10,0	86	18,4
Gesamt	234	100,0	144	100,0	90	100,0	468	100,0

Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Erfolgsevaluierung

Erfolgsermittlung bei Studienbelegern des Wintersemesters 1995/1996

14.1 Im Wintersemester 1995/1996 waren an den Musikuniversitäten insgesamt 350 Studienbeleger in einem Vorbereitungslehrgang gemeldet. Davon waren 269 Inländer und 81 Ausländer. Von diesen 350 Studienbelegern absolvierten 125 (35,7 %) die Zulassungsprüfung zum einschlägigen Instrumental- bzw. Gesangsstudium mit Erfolg. 171 Studienbeleger (48,9 %) nahmen nach der Teilnahme an einem Vorbereitungslehrgang kein Studium auf; acht bzw. 2,3 % waren nach wie vor in einem Vorbereitungslehrgang gemeldet.

Zwischen den einzelnen Universitäten und den Vorbereitungslehrgängen bestanden hinsichtlich des erfolgreichen Bestehens der Zulassungsprüfung signifikante Unterschiede. Die Erfolgsrate bei Ausländern war ohne Berücksichtigung des Gesangspädagogischen Studiums um 25,7 % höher.

Erfolgsquoten der Studienbeleger ausgewählter Vorbereitungslehrgänge in Bezug auf Zulassungsprüfung und Abschluss eines ordentlichen künstlerischen Studiums*

	Klavier	Violine	Stimmbildung (Gesang)	Gesangspädagogik
MDW				
			Anzahl	
Studienbeleger von Vorbereitungslehrgängen	45	41	15	16
			Anteil in %	
bestandene Zulassungsprüfung	28,9	48,8	33,3	43,8
Absolventen	2,2	–	26,7	18,8
KUG				
			Anzahl	
Studienbeleger von Vorbereitungslehrgängen	17	29	4	–
			Anteil in %	
bestandene Zulassungsprüfung	35,3	13,8	50,0	–
Absolventen	5,9	3,4	–	–
Mozarteum				
			Anzahl	
Studienbeleger von Vorbereitungslehrgängen	43	31	10	–
			Anteil in %	
bestandene Zulassungsprüfung	7,0	51,6	20,0	–
Absolventen	–	6,5	10,0	–

* Stichtag: 30. November 2005

Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Studienbeleger des Wintersemesters 1995/1996: Studienstatus bzw. -erfolg

	MDW	KUG	Mozarteum Anzahl	Gesamt	Anteil in %
kein Studium nach Vorbereitungslehrgang	56	51	64	171	48,9
Instrumentalstudium abgeschlossen	13	–	2	15	4,3
Instrumentalstudium laufend	28	13	8	49	14,0
Instrumentalstudium abgebrochen	20	16	12	48	13,7
Instrumentalbakkalaureatsstudium abgeschlossen	–	3	1	4	1,1
Instrumentalbakkalaureatsstudium laufend	–	2	–	2	0,6
Gesangspädagogisches Studium abgeschlossen	3	–	–	3	0,9
Gesangspädagogisches Studium laufend	2	–	–	2	0,6
Gesangspädagogisches Studium abgebrochen	2	–	–	2	0,6
noch im Vorbereitungslehrgang	4	2	2	8	2,3
andere Studien	30	8	8	46	13,1
Gesamt	158	95	97	350	100,0*

* Rundungsdifferenz

Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Bis Ende November 2005 hatten 15 Personen der untersuchten Gruppe ein Instrumentalstudium abgeschlossen. Ferner schlossen drei Studienbeleger, die an der MDW den Vorbereitungslehrgang Gesangspädagogik besuchten, das einschlägige Studium erfolgreich ab; insgesamt vier beendeten ein Instrumentalstudium mit Bakkalaureat an der KUG bzw. am Mozarteum. Einer Prognoserechnung des RH zufolge war künftig noch mit weiteren 13 Absolventen zu rechnen.

Allfällige Abschlüsse an privaten oder ausländischen Musikuniversitäten konnten nicht berücksichtigt werden und waren an den Musikuniversitäten auch nicht bekannt.

- 14.2** Nach Einschätzung des RH war der Anteil jener, die das unmittelbare Ziel von Vorbereitungslehrgängen – die Zulassungsprüfung zum ordentlichen künstlerischen Studium erfolgreich zu absolvieren – erreichten, mit nur etwas mehr als einem Drittel gering.

Unter Einbeziehung der noch zu erwartenden Absolventen war – bezogen auf die untersuchte Grundgesamtheit von 350 Studienbelegern – eine Abschlussquote von lediglich 10 % (einschließlich Bakkalaureatsstudium) wahrscheinlich.

Erfolgsevaluierung

Nach Ansicht des RH war der mit den Vorbereitungslehrgängen erreichte Erfolg – Übertritt der Teilnehmer in ein einschlägiges ordentliches Studium bzw. der spätere Abschluss eines solchen – nur bescheiden ausgeprägt.

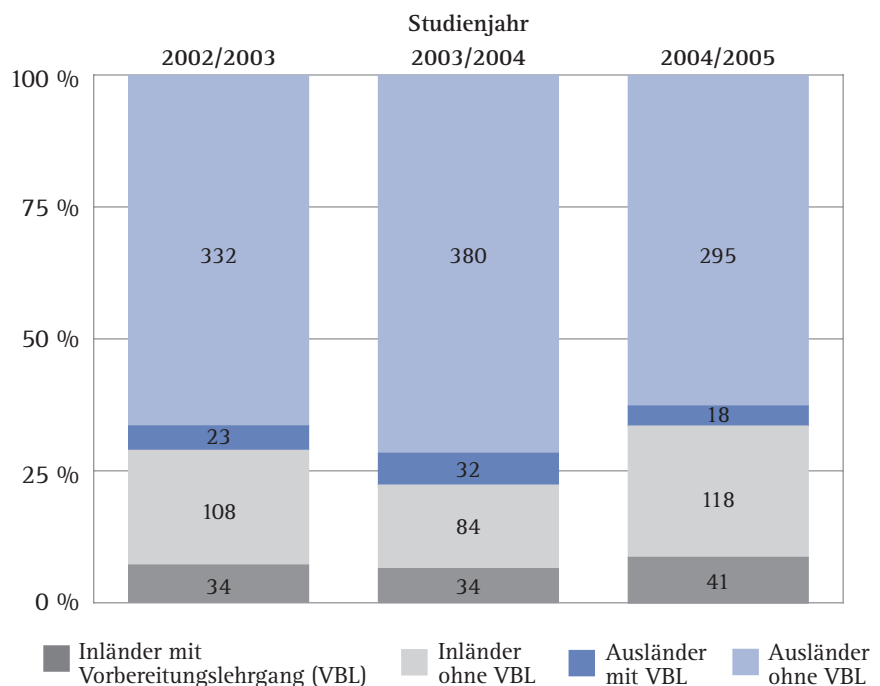
14.3 Laut Stellungnahme der KUG stelle über das definierte Ziel hinaus unter anderem auch die allgemeine musikalische Ausbildung von Hochbegabten ein gesellschaftspolitisches Ziel dar.

14.4 Der RH entgegnete, eine derartige Zielsetzung im Sinne einer allgemeinen, nicht notwendigerweise auf ein konkretes Ziel hin orientierten Förderung sei weder den gesetzlichen Bestimmungen zu entnehmen, noch wäre eine solche ökonomisch vertretbar.

Erfolgszusammenhang

15.1 Der RH analysierte die Gesamtzahl der Zulassungsprüfungsfälle bzw. der Absolventen von Studienrichtungen, für die Vorbereitungslehrgänge relevant sind, in den Studienjahren 2002/2003 bis 2004/2005. Die Untersuchung betraf die Bedeutung eines allfälligen Besuches eines Vorbereitungslehrgangs in Bezug auf den erfolgreichen Antritt zur Zulassungsprüfung zum ordentlichen Studium bzw. die erfolgreiche Absolvierung des Studiums.

Erfolgreiche Antritte zu Zulassungsprüfungen – gesamt



Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Bezogen auf die einzelnen Musikuniversitäten stellen sich die erfolgreichen Antritte zu Zulassungsprüfungen in den Studienjahren 2002/2003 bis 2004/2005 wie folgt dar:

Erfolgreiche Antritte zu Zulassungsprüfungen je Musikuniversität

	Inländer mit VBL*	Inländer ohne VBL*	Ausländer mit VBL*	Ausländer ohne VBL*	Gesamt
	Anzahl				
MDW					
2002/2003	26	64	18	136	244
2003/2004	17	48	21	144	230
2004/2005	21	66	8	117	212
Gesamt	64	178	47	397	686
KUG					
2002/2003	4	21	1	90	116
2003/2004	8	21	5	122	156
2004/2005	11	27	7	76	121
Gesamt	23	69	13	288	393
Mozarteum					
2002/2003	4	23	4	106	137
2003/2004	9	15	6	114	144
2004/2005	9	25	3	102	139
Gesamt	22	63	13	322	420

* Vorbereitungslehrgang

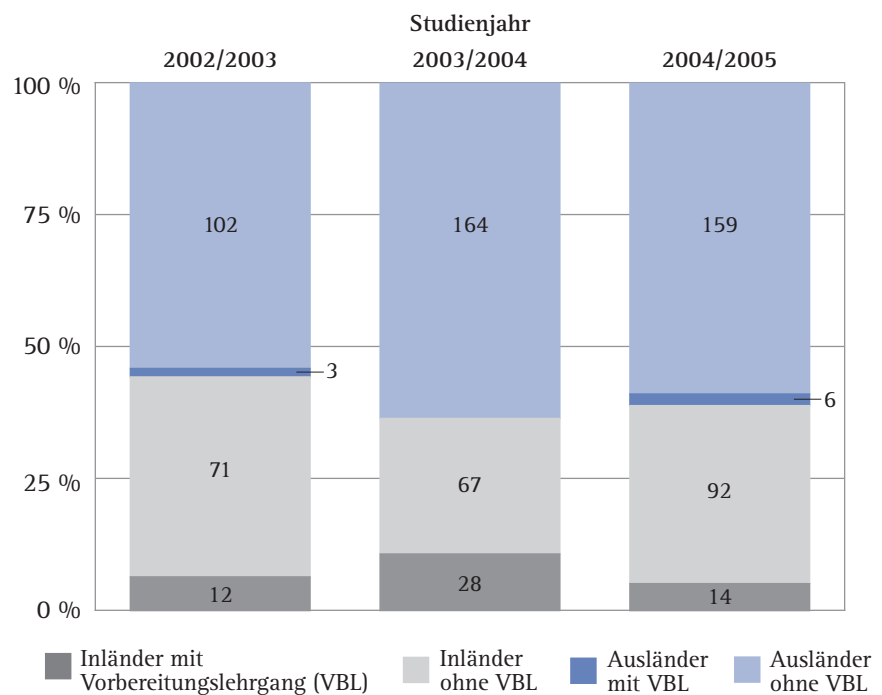
Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Erfolgsevaluierung

15.2 Nach Auffassung des RH war der Besuch eines einschlägigen Vorbereitungslehrgangs für das positive Absolvieren der Zulassungsprüfung nicht entscheidend. Der Anteil jener, die eine Zulassungsprüfung erfolgreich bestanden und eine derartige Vorbildung aufwiesen, betrug durchschnittlich lediglich 12,1 % (Inländer 7,3 %, Ausländer 4,8 %).

Dies galt in ganz ähnlicher Weise auch bei der Gruppe der Absolventen von künstlerischen Studien, für die ein entsprechender Vorbereitungslehrgang eingerichtet worden war. Nur durchschnittlich 8,8 % (Inländer 7,5 %, Ausländer 1,3 %) dieser Personen hatten im Vorfeld des ordentlichen Studiums einen Vorbereitungslehrgang besucht.

Absolventen ordentlicher künstlerischer Studien – gesamt



Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Absolventen ordentlicher künstlerischer Studien je Musikuniversität

	Inländer mit VBL*	Inländer ohne VBL*	Ausländer mit VBL*	Ausländer ohne VBL*	Gesamt
	Anzahl				
MDW					
2002/2003	5	44	2	35	86
2003/2004	19	35	–	47	101
2004/2005	9	36	3	41	89
Gesamt	33	115	5	123	276
KUG					
2002/2003	4	16	1	29	50
2003/2004	7	20	–	54	81
2004/2005	5	33	1	53	92
Gesamt	16	69	2	136	223
Mozarteum					
2002/2003	3	11	–	38	52
2003/2004	2	12	–	63	77
2004/2005	–	23	2	65	90
Gesamt	5	46	2	166	219

* Vorbereitungslehrgang

Quelle: Studien- und Prüfungsabteilung der MDW, der KUG bzw. des Mozarteums

Allerdings waren zwischen den Musikuniversitäten bei den Erfolgsquoten teilweise erhebliche Unterschiede festzustellen. Beispielsweise hatten am Mozarteum durchschnittlich nur 8,3 % (Inländer 5,2 %, Ausländer 3,1 %) derjenigen, die eine Zulassungsprüfung bestanden, einen Vorbereitungslehrgang besucht; lediglich 3,2 % (Inländer 2,3 %, Ausländer 0,9 %) der Studienabsolventen hatten im Vorfeld an einem Vorbereitungslehrgang teilgenommen.

Insgesamt waren durchschnittlich rd. 90 % der Absolventen der Zulassungsprüfung bzw. des ordentlichen Studiums – ohne jemals einen Vorbereitungslehrgang belegt zu haben – erfolgreich. Dies legte den Schluss nahe, dass den Vorbereitungslehrgängen nicht jene zentrale Bedeutung für den Eintritt in ein künstlerisches Studium bzw. dessen Abschluss zukam, die ihnen seitens der Musikuniversitäten gemeinhin zugemessen worden war.

Erfolgsevaluierung

Zog man zusätzlich noch die Qualität des Studienabschlusses in Betracht (Abschlüsse mit Auszeichnung), zeigte sich indessen in einigen Instrumentalfächern ein Zusammenhang von Besuchen von Vorbereitungslehrgängen und einer höheren Wahrscheinlichkeit eines ausgezeichneten Studienerfolges. Dies traf aber weder auf alle Musikuniversitäten noch auf alle Vorbereitungslehrgänge in gleicher Weise zu.

15.3 *Nach Auffassung der KUG zeigten die Auswertungen des RH, dass sie Vorbereitungslehrgänge nur dort einsetze, wo diese für die Qualifizierung des Nachwuchses notwendig seien.*

15.4 Nach Ansicht des RH deuten die Ergebnisse seiner Untersuchungen darauf hin, dass einer nur geringen Anzahl erfolgreicher Studienbeleger von Vorbereitungslehrgängen ein hoher und insofern ineffizienter Mitteleinsatz gegenübersteht.

Zusammenhang von
Eintrittsalter bzw.
Verweildauer und
Erfolg

16.1 Der RH untersuchte die zur Verfügung gestellten Studienbelegungsdaten hinsichtlich eines Zusammenhanges von Eintrittsalter bzw. Verweildauer in einem Vorbereitungslehrgang und erfolgreicher(m) Zulassungsprüfung bzw. Studienabschluss.

16.2 Wie schon erwähnt, bestand statistisch bei den untersuchten Studienbelegern kein erkennbarer Zusammenhang von Eintrittsalter bzw. Verweildauer in einem Vorbereitungslehrgang und dem erfolgreichen Bestehen der Zulassungsprüfung bzw. der Absolvierung eines ordentlichen künstlerischen Studiums.

So stellte der RH fest, dass die Verweildauer in einem Vorbereitungslehrgang bei denjenigen, die kein künstlerisches Studium aufgenommen hatten, durchschnittlich 4,9 Jahre betrug; im Vergleich dazu belief sich die Verweildauer bei jenen, die ein solches Studium erfolgreich abgeschlossen hatten, auf durchschnittlich nur 2,8 Jahre.

Ferner war das Eintrittsalter in einen Vorbereitungslehrgang bei den Absolventen einschlägiger künstlerischer Studien mit im Durchschnitt 16,5 Jahren deutlich höher als jenes der Nichtstudierenden (durchschnittlich 11,9 Jahre).



Erfolgsevaluierung

BMBWK

Vorbereitungslehrgänge

16.3 Die KUG wies generell darauf hin, dass die seitens des RH aufgezeigten Zusammenhänge oftmals durch verschiedenste Einflüsse bedingt seien.

16.4 Der RH teilte die Ansicht der KUG, dass die dargestellten statistischen Zusammenhänge nicht nur auf einer, sondern – in der Regel – auf mehreren Ursachen beruhen. Die dem RH zur Verfügung gestandenen Studierendendaten waren jedoch hinsichtlich der verschiedenen Merkmalsausprägungen und deren Häufigkeit für die Durchführung multivariater Analyseverfahren nicht ausreichend.

Gesamtkosten

17.1 Der RH ermittelte für das Studienjahr 2004/2005 näherungsweise die auf die Vorbereitungslehrgänge entfallenen Gesamtkosten; diese betragen rd. 1,34 Mill. EUR (MDW), rd. 0,96 Mill. EUR (KUG) bzw. rd. 0,75 Mill. EUR (Mozarteum).

Studienbelegungen, Lehreinheiten und Kosten der Vorbereitungslehrgänge

	MDW	KUG Anzahl	Mozarteum
Studienbelegungen im Wintersemester 2004/2005	236	135	109
Studienbelegungen im Sommersemester 2005	231	139	104
Gesamt	467	274	213
Lehreinheiten je Studienbelegung ²⁾	27,94	32,89	39,78
abgehaltene Lehreinheiten	13.050,00	9.011,25	8.473,50
<i>davon Gruppenunterricht</i>	150,00	712,50	358,50
		in EUR	
Kosten je Lehreinheit ^{1) 2)}	102,73	106,47	88,29
Kosten je Studienbelegung ^{1) 2)}	2.870,86	3.501,46	3.512,33

¹⁾ Rundungsdifferenzen

²⁾ im Durchschnitt

Quelle: MDW, KUG bzw. Mozarteum

Gesamtkosten

- 17.2** Der RH sah in den Vorbereitungslehrgängen einen für die Musikuniversitäten maßgeblichen Kostenfaktor. Der hohe finanzielle Aufwand war vor allem durch die besondere Unterrichtsform des Einzelunterrichts bzw. durch zum Teil überlange Studienverläufe begründet.

Die durchschnittlichen Kosten je Lehreinheit waren an der MDW und der KUG mit rd. 103 EUR bzw. rd. 106 EUR annähernd gleich hoch, am Mozarteum hingegen mit rd. 88 EUR deutlich geringer. Der RH führte dies insbesondere auf die unterschiedliche Zusammensetzung des Lehrkörpers zurück.

Ein Vergleich der Kosten je Studienbelegung wies demgegenüber am Mozarteum den höchsten Wert aus (im Durchschnitt rd. 3.512 EUR). Dies gründete auf der mit Abstand höchsten Anzahl von Lehreinheiten je Studienbelegung (durchschnittlich rd. 40), zumal an dieser Universität grundsätzlich als Gruppenunterricht konzipierte Lehreinheiten vielfach auch als Einzelunterricht abgehalten worden waren.

Nach Auffassung des RH werden daher – neben den notwendigerweise zu verfolgenden qualitativen Kriterien – insbesondere die hohen Kosten je Studienbelegung eine besonders sorgfältige und strenge Auswahl der Studierenden in Vorbereitungslehrgängen erfordern.

- 17.3** *Das Mozarteum teilte mit, dass es durch eine Verringerung der Schüleranzahl bei gleichzeitiger Intensivierung und Individualisierung des Lehrangebotes eine Kostenreduktion um 25 % anstrebe.*

Schluss- bemerkungen

18 Zusammenfassend empfahl der RH

der MDW, der KUG und dem Mozarteum:

(1) Die Studiendauer von Vorbereitungslehrgängen wäre grundsätzlich auf einen Zeitraum von höchstens vier Jahren zu begrenzen.

(2) Hinsichtlich einer notwendigen Frühförderung wären Kooperationen mit anderen Trägern musikalischer Ausbildung (Musikschulen, Konservatorien) zu suchen bzw. solche entsprechend zu vertiefen. Ferner sollte geprüft werden, die Frühförderung letztlich auf andere qualifizierte Träger zu verlagern und lediglich für ein Hochbegabensegment weiterhin eine universitäre Vorbildung anzubieten.

Allerdings wäre dabei die Durchlässigkeit, d.h. die Möglichkeit des Wechsels zwischen den erwähnten inner- bzw. außeruniversitären Vorbildungsmodellen, zu gewährleisten.

(3) Von den Lehrenden wären schriftliche Aufzeichnungen über die von ihnen abgehaltenen Lehreinheiten einzufordern. Die Angaben wären von der Universitätsleitung in Verfolgung ihrer Dienstaufsicht stichprobenweise auf ihre Plausibilität zu überprüfen.

der MDW und der KUG:

(4) Die Entwicklungspläne wären um auf die Nachwuchspflege bezogene Strategien und Maßnahmen zu ergänzen. Insbesondere wären Entscheidungen über die Aufgaben der Vorbereitungslehrgänge, über den Umfang des Leistungsangebotes und mögliche Finanzierungsquellen zu treffen; ferner wären Qualitätsstandards und Maßnahmen zu deren Einhaltung zu definieren.

der MDW und dem Mozarteum:

(5) Regelmäßige, hohen Anforderungen genügende Leistungsüberprüfungen sollten durch fachkundige Kommissionen durchgeführt werden, um auch im Verlauf des Vorbereitungslehrgangs eine notwendige qualitative Selektion zu gewährleisten.

der KUG und dem Mozarteum:

(6) Auf die Besonderheiten der spezifischen Instrumentalfächer abgestimmte Studienpläne sollten entwickelt werden.

dem BMBWK:

(7) Bei den Verhandlungen über die Leistungsvereinbarungen im Bereich der Vorbereitungslehrgänge wäre auf die Definition klarer Zielsetzungen, die Festlegung strengerer Leistungsmaßstäbe und die Einführung eines entsprechenden Qualitätssicherungssystems zu achten.

Wien, im Februar 2007

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

