



Österreichische Raumordnungskonferenz – Geschäftsstelle und Bodenstrategie

Reihe BUND 2025/15

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen. Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebarung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

IMPRESSUM

Herausgeber:	www.rechnungshof.gv.at
Rechnungshof Österreich	Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2	Herausgegeben: Wien, im April 2025

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSpreeher

FOTOS

Cover, S. 8: Rechnungshof/Achim Bieniek

S. 104, 105: iStock.com/Leontura

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Glossar	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	14
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und -gegenstand	17
Rechtliche Grundlagen und Rechtsform der ÖROK	19
Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen	19
Einrichtung der ÖROK	23
Rechtsform der ÖROK bis 2023	25
Rechtsform der ÖROK ab 2024	26
Aufgaben, Organisation und Personal	30
Aufgaben	30
Aufbauorganisation	31
Regelungen der ÖROK-Geschäftsordnung zu Beschlüssen	35
Personal der ÖROK-Geschäftsstelle	39
Geschäftsführung der ÖROK-Geschäftsstelle	41
Finanzierung, Mittelverwendung und Auftragsvergaben	45
Finanzielle Lage	45
Vergabe von Werkverträgen	48
Standort für die ÖROK-Geschäftsstelle	52
Koordinierung der Raumentwicklung – ausgewählte Aspekte	60
Umsetzung und Monitoring der Österreichischen Raumentwicklungs- konzepte (ÖREK)	60
Erarbeitung einer Bodenstrategie	72
Zusammenfassende Beurteilung	89
Schlussempfehlungen	93
Anhang A	98
Anhang B	106

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personalstand der ÖROK-Geschäftsstelle nach Arbeitsbereichen _____	39
Tabelle 2:	Einnahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz ____	45
Tabelle 3:	Ausgaben der Österreichischen Raumordnungskonferenz ____	47
Tabelle 4:	Mietzins und Betriebskosten für die ÖROK-Geschäftsstelle ____	58
Tabelle 5:	Bodenstrategie für Österreich – beauftragte Inhalte laut ÖREK 2030-Umsetzungspakt und deren Umsetzung laut Entwurf der Bodenstrategie _____	76
Tabelle 6:	Maßnahmen des Aktionsplans zum Entwurf der Bodenstrategie und vergleichbare inhaltliche Ansätze in früheren Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten sowie einer ÖROK-Empfehlung _____	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbauorganisation der ÖROK im Zeitraum 2018 bis 2023	___	33
Abbildung 2:	Aufbauorganisation der ÖROK und des Vereins ÖROK ab 2024	_____	34

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
COVID	corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)
COM	Kommission
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
IBW	Investitionen in Beschäftigung und Wachstum
i.d.g.F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
IWB	Investitionen in Wachstum und Beschäftigung
JGS	Justizgesetzsammlung
JTF	Just Transition Fund (Fonds für einen gerechten Übergang)
km ²	Quadratkilometer
KOM	Kommission
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)



Österreichische Raumordnungskonferenz – Geschäftsstelle und Bodenstrategie

m ²	Quadratmeter
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖV	öffentlicher Verkehr
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SUP	strategische Umweltprüfung
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VfSlg.	Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Bodenversiegelung

Die Bodenversiegelung (synonym die Begriffe „Flächenversiegelung“ und „Versiegelung“) betraf laut Entwurf der „Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ (**Bodenstrategie**)¹ ausschließlich Flächen, die durchgehend mit einer gänzlich wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt waren (Versiegelungsgrad von 100 %). Versiegelte Flächen waren ein Teil der Flächeninanspruchnahme.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) wurde 1975 eingerichtet, um dazu beizutragen, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen der EU zu mindern und die Lebensbedingungen in den strukturschwächsten Regionen zu verbessern. Die Hauptziele des EFRE waren „Investitionen für Wachstum und Beschäftigung“ (**IWB**) zur Stärkung des Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaft und die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ zur Stärkung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit innerhalb der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik.²

EU-Regionalprogramme

Aus dem EFRE standen für Österreich im IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014 bis 2020 EU-Mittel in Höhe von 536 Mio. EUR zur Verfügung. Um die Folgen der COVID-19-Pandemie zu bekämpfen, wurden diese Mittel 2021 und 2022 um insgesamt 158 Mio. EUR erhöht. Das IBW³/EFRE & JTF⁴-Regionalprogramm 2021 bis 2027 sah für Österreich EU-Mittel in Höhe von 597 Mio. EUR vor.

Der Just Transition Fund (**JTF**) war ein Instrument der Kohäsionspolitik zur Unterstützung von Gebieten, die aufgrund des Übergangs der EU zu einer klimaneutralen Wirtschaft schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen.⁵

¹ Stand Juni 2023

² vgl. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/95/europaischer-fonds-fur-regionale-entwicklung-efre-> (abgerufen am 10. März 2025)

³ IBW = Investitionen in Beschäftigung und Wachstum

⁴ JTF = Just Transition Fund

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/214/fonds-fur-einen-gerechten-ubergang> (abgerufen am 10. März 2025)

Flächeninanspruchnahme

Als „in Anspruch genommen“ galten laut Entwurf der Bodenstrategie⁶ Flächen, die durch menschliche Eingriffe für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Freizeit, Erholung, Ver- und Entsorgung verändert und/oder bebaut waren und damit für die land- und forstwirtschaftliche Produktion und als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung standen.

Geodaten

Geodaten sind Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet.⁷

IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde⁸

Die IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde war für die EU-Regionalprogramme (IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014 bis 2020 und IBW/EFRE & JTF-Regionalprogramm 2021 bis 2027) in Österreich für das gesamte Management, die Abwicklung und Evaluierung der Programme zuständig. Die konkrete Förderabwicklung war an Förderstellen delegiert.

ÖV-Güteklassen

Im System der ÖV-Güteklassen (ÖV = öffentlicher Verkehr) wird die Erschließungsqualität von Gebieten und Standorten mit öffentlichem Verkehr durch die Kombination der Bedienungsintervalle von Haltestellen mit ihren fußläufigen Erreichbarkeiten dargestellt.

makroregionale Strategien

Makroregionale Strategien der EU waren politische Rahmen, die EU- und Nicht-EU-Länder in einem abgegrenzten geografischen Gebiet initiierten, um durch langfristige Ziele gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen und Chancen zu nutzen. Für Österreich waren 2018 bis 2023 die Donauraum- und die Alpenraumstrategie relevant.

⁶ Stand Juni 2023

⁷ § 3 Geodateninfrastrukturgesetz, BGBl. I 14/2010 i.d.g.F.

⁸ Der RH verwendet im Bericht für die EU-Finanzperioden 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 grundsätzlich die einheitliche Bezeichnung IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde.

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ – GESCHÄFTSSTELLE UND BODENSTRATEGIE

ORGANISATION

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde 1971 von Bund, Ländern und Gemeinden (Letztere vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund) eingerichtet. Im Rahmen freiwilliger Kooperation und Koordination von Raumordnung und räumlicher Entwicklung sollten raumordnende Maßnahmen in Österreich intensiviert werden. Die seit damals bestehenden Aufgaben der ÖROK waren

- die Erstellung und Weiterführung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK),
- die Koordinierung raumrelevanter Planungen sowie
- Beiträge zur Raumforschung.

Für die zur Unterstützung der ÖROK eingerichtete ÖROK-Geschäftsstelle kamen seit dem EU-Beitritt Österreichs zahlreiche operative Aufgaben im Bereich der EU-Regionalpolitik hinzu. Für die Kernaufgaben in der Raumentwicklung standen vergleichsweise geringe personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung.

Der Grundsatz der Freiwilligkeit der Kooperation und Koordination führte zu Nachteilen und Schwächen in der Aufgabenwahrnehmung. Die seit 1981 erarbeiteten Raumentwicklungskonzepte waren freiwillige Instrumente zur strategischen Steuerung der Raumordnung und Raum-

entwicklung; die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen, für die vor allem die ÖROK-Mitglieder zuständig waren, blieb aber offen.

BODENSTRATEGIE

Der ab 2021 erarbeitete Entwurf der Bodenstrategie sollte den Weg zu einer substanziellen Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2030 aufzeigen. Quantitative Zielwerte und der Beschluss der Bodenstrategie durch die politische Konferenz der ÖROK waren ausständig. Bei dem seit über 20 Jahren kommunizierten Zielwert des Bundes von 2,5 ha pro Tag blieb unklar, ob sich dieser auf die zusätzliche Flächeninanspruchnahme oder Bodenversiegelung bezog. Zudem war dieser Zielwert weder fundiert begründet noch fundiert methodisch hergeleitet. Einseitiges Vorgehen sowohl des Bundes als auch der Länder, des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes war nachteilig für eine konstruktive, zielorientierte Zusammenarbeit und stellte die Funktionsfähigkeit und den Zweck der ÖROK infrage.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen – insbesondere Klimaschutz, Energiewende, Schutz natürlicher Lebensräume und Versorgung einer wachsenden Bevölkerung – und der daraus entstehenden Nutzungskonflikte sind eine höhere Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit in Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung sowie eine Quantifizierung von Zielen erforderlich.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft

Österreichische Raumordnungskonferenz – Geschäftsstelle und Bodenstrategie

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von November 2023 bis April 2024 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft und bei der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (**ÖROK**) die Gebarung der ÖROK mit Schwerpunkt Koordinierung der Raumentwicklung. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- die wesentlichen Rechtsgrundlagen,
- Aufgaben, Organisation und Personalwesen,
- Finanzierung, Mittelverwendung und Auftragsvergaben der ÖROK sowie
- die Koordinierung ausgewählter Aspekte der Raumentwicklung mit dem Schwerpunkt Bodenstrategie

darzustellen und zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2018 bis 2023.

Kurzfassung

Rechtliche Grundlagen und Rechtsform der ÖROK

Für die Raumordnung bestanden in Österreich Zuständigkeiten auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden). Die Zuständigkeiten waren in Bundes- und Landesgesetzen geregelt. Dies erforderte einen hohen Koordinationsaufwand, auch aufgrund der gesetzlichen bzw. durch den Verfassungsgerichtshof festgestellten Berücksichtigungspflichten. Der Bund verfügte über keine Rahmenkompetenz im Bereich der Raumordnung. (TZ 2)

Die ÖROK wurde 1971 von Bund, Ländern und Gemeinden (Letztere vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund) zur freiwilligen Kooperation und Koordination im Bereich der Raumordnung bzw. der räumlichen Entwicklung eingerichtet. Sie war aber weder bundes- noch landesgesetzlich verankert. (TZ 3)

Die ÖROK und die ÖROK-Geschäftsstelle (bis 2023) verfügten mehr als 50 Jahre lang – seit ihrer Einrichtung 1971 bis 2023 – über keine Rechtspersönlichkeit. Die ab 2024 wirksame Organisation als Verein für die operative Aufgabenerfüllung der ÖROK war zweckmäßiger, weil die damit verbundene Rechtspersönlichkeit eine ausreichende Handlungsfähigkeit und Rechtssicherheit für die Geschäftsführung gewährleistete, z.B. im Personal- und Vergabewesen. Die Schnittstellen zwischen der politischen Konferenz der ÖROK und dem Verein ÖROK waren nicht klar geregelt. (TZ 4, TZ 5)

Aufgaben, Organisation und Personal

Die Aufgaben der ÖROK im Bereich der Raumentwicklung – Erstellung und Weiterentwicklung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (**ÖREK**), Koordinierung raumrelevanter Planungen, Beiträge zur Raumforschung – blieben seit ihren Anfängen unverändert. Im Bereich der EU-Regionalpolitik kamen für die ÖROK-Geschäftsstelle seit dem EU-Beitritt Österreichs zahlreiche operative Aufgaben hinzu. (TZ 6)

Die Zusammensetzung der ÖROK-Gremien ermöglichte zwar eine breite Einbindung der ÖROK-Mitglieder, konnte aber zu einem hohen Abstimmungsaufwand führen. Zwischen 2008 und 2021 fand über mehr als zehn Jahre keine Sitzung der politischen Konferenz der ÖROK statt, obwohl in der ÖROK-Geschäftsordnung mindestens eine Sitzung innerhalb von zwei Jahren vorgesehen war. (TZ 7, TZ 8)

Der Personaleinsatz für die in der ÖROK-Geschäftsordnung festgelegten Kernaufgaben der ÖROK im Bereich Raumentwicklung hatte nur einen geringen Anteil am gesamten Personaleinsatz der ÖROK-Geschäftsstelle. Die ÖROK-Geschäftsstelle konnte bis 2023 – mangels eigener Rechtspersönlichkeit – selbst kein Personal anstellen. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geplante Übernahme der von der Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung überlassenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verein ÖROK erachtete der RH als zweckmäßig. (TZ 9)

Die ÖROK-Geschäftsstelle leiteten zwei Geschäftsführer; einer war Bundesbediensteter, einer Bediensteter des Landes Oberösterreich. Beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**) waren der dienstrechtliche Charakter der Verwendung des Bundesbediensteten als Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle sowie die Festlegung seines Beschäftigungsausmaßes für diese Tätigkeit nicht dokumentiert. Das

Landwirtschaftsministerium verrechnete der ÖROK – im Unterschied zum Land Oberösterreich – keinen vergleichbaren Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwands für diesen Geschäftsführer. ([TZ 10](#))

Finanzierung und Mittelverwendung

Die jährlichen Mitgliedsbeiträge der ÖROK in Höhe von 928.000 EUR blieben über 20 Jahre (von 2004 bis 2023) unverändert und wurden erst ab 2024 um rund ein Drittel auf 1,25 Mio. EUR erhöht. Rund zwei Drittel der gesamten Einnahmen der Jahre 2018 bis 2023 in Höhe von 19 Mio. EUR entfielen auf die ÖROK-Geschäftsstelle in ihrer Funktion als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde und National Contact Point im Bereich der EU-Regionalpolitik. Auch die Ausgabenschwerpunkte der ÖROK (Personal und externe Auftragsvergaben) lagen nicht in ihrem ursprünglichen Kernbereich der Raumentwicklung. ([TZ 11](#), [TZ 12](#))

Das Landwirtschaftsministerium trug gemäß einem Beschluss aus 1995 den Mietzins für die Büros der ÖROK-Geschäftsstelle. Für die Auswahl eines neuen Standorts im Jahr 2018 verglich das Landwirtschaftsministerium keine Standortvarianten anhand objektiver und nachvollziehbarer Auswahlkriterien. Die Übernahme des Mietzinses für die ÖROK-Geschäftsstelle durch das Landwirtschaftsministerium allein führte für den Bund im Jahr 2023 nahezu zu einer Verdoppelung seines ÖROK-Mitgliedsbeitrags – der Mitgliedsbeitrag belief sich auf 445.000 EUR, der Mietzins auf 431.000 EUR. ([TZ 14](#), [TZ 17](#))

Koordinierung der Raumentwicklung – ausgewählte Aspekte

Umsetzung und Monitoring der Österreichischen Raumentwicklungskonzepte

Die ÖROK-Mitglieder erarbeiteten und beschlossen im Konsens seit 1981 etwa alle zehn Jahre ein Österreichisches Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzept. Dies war ein freiwilliges Instrument zur strategischen Steuerung der Raumordnung und Raumentwicklung; für die Umsetzung der darin vorgeschlagenen Maßnahmen waren vor allem die ÖROK-Mitglieder zuständig. Die auf Basis des ÖREK 2011 eingerichteten sogenannten ÖREK-Partnerschaften – Arbeitsgruppen von ÖROK-Mitgliedern und weiteren Akteurinnen und Akteuren – endeten teilweise neuerlich mit Empfehlungen, die zur Umsetzung konkrete Maßnahmen, z.B. bei den ÖROK-Mitgliedern, erforderten. Ein Monitoring zur Umsetzung von Maßnahmen, wie im ÖREK 2011 vorgesehen, gab es nicht. ([TZ 18](#))

Eine 2018 veröffentlichte Zwischenevaluierung des ÖREK 2011 zeigte zwar auf, in welchen Aufgabenbereichen die ÖROK-Mitglieder und andere Akteurinnen und Akteure Aktivitäten setzten, dies ließ aber keinen Schluss auf die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen im Sinne der Ziele des ÖREK 2011 zu. Nach dem Ende der zehnjährigen Periode des ÖREK 2011 wurde der Umsetzungsstand weder in den Aufgabenbereichen des ÖREK noch anhand der darin definierten Wirkungsziele abschließend beurteilt. (TZ 19)

Die ÖROK-Gremien erkannten eine mangelhafte Umsetzung der bisherigen Raumentwicklungskonzepte und einen Bedarf für eine stärkere Umsetzungsorientierung. Eine Bearbeitung und Umsetzung sämtlicher Handlungsaufträge des ÖREK 2030 innerhalb der verbleibenden Laufzeit – also bis zum Jahr 2031 – waren unter den gegebenen Rahmenbedingungen ambitioniert. Die Erstellung des ÖREK 2030 ab 2019 erforderte einen hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand über einen Zeitraum von fast drei Jahren, womit die ÖROK-Geschäftsstelle und die ÖROK-Mitglieder über geringere Ressourcen für die Bearbeitung der Aufgabenbereiche des vorangegangenen ÖREK 2011 verfügten. Ein umfassender Überblick über den Stand der Umsetzung der Handlungsaufträge gemäß dem ÖREK 2030 und der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften war wesentlich. (TZ 20)

Bodenstrategie

Der sparsame Umgang mit Grund und Boden war seit über 20 Jahren in den Raumordnungsgesetzen der Länder ohne quantitative Zielwerte verankert. Der Bund sah zwar seit über 20 Jahren quantitative Zielwerte zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme bzw. Bodenversiegelung vor, die für die Zieldefinition verwendeten Begriffe bzw. Bezugsebenen (z.B. „versiegelte Flächen“, „Flächenverbrauch“, „Flächeninanspruchnahme“) waren aber nicht klar definiert. Zudem war der kommunizierte Zielwert von 2,5 ha pro Tag weder fundiert begründet noch fundiert methodisch hergeleitet. (TZ 22)

Im Rahmen des ÖREK 2030-Umsetzungspakts zur Bodenstrategie gelang es bis zum Frühjahr 2024 nicht, quantitative Zielwerte zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung zu erarbeiten. Eine Bodenstrategie ohne quantitative Zielwerte ging nur in wenigen Punkten inhaltlich über Ansätze in früheren Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten seit den 1980er Jahren hinaus. (TZ 23)

Das im Rahmen der ÖROK ab 2022 erarbeitete und abgestimmte System zur österreichweiten Erfassung der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung war zweckmäßig, die Erfassung von Photovoltaik-Freiflächen- und Windkraft-Anlagen war aber noch nicht abgeschlossen. Eine Veröffentlichung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme war aufgrund der geänderten Methode erst ab 2025

vorgesehen. Gemäß der bis 2021 verwendeten Methode der Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung nahm die gesamte Flächeninanspruchnahme in Österreich zwischen 2014 und 2020 um 4,9 % von 5.501 km² auf 5.768 km² zu. Die Bevölkerungszahl stieg im Vergleich dazu um 4,4 %. Auch wenn die zusätzliche Flächeninanspruchnahme pro Tag und die Baulandreserven (-75 km²) in diesem Zeitraum zurückgingen, war Handlungsbedarf gegeben. (TZ 24)

Die politische Konferenz der ÖROK beschloss im Juni 2023 den in der ÖROK gemeinsam erarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie nicht – trotz der vorangegangenen intensiven Abstimmungen. Es bestand keine Einigkeit über die Vorgehensweise zur Festlegung von quantitativen Zielwerten zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung. Zudem blieb auch im Rahmen des ÖREK 2030-Umsetzungspakts zur Bodenstrategie unklar, ob sich das 2,5 ha-Ziel auf die zusätzliche Flächeninanspruchnahme oder Bodenversiegelung bezog. Der Beschluss dieses Entwurfs der Bodenstrategie im Februar 2024 nur durch die für Raumordnung zuständige Landesrätin bzw. die dafür zuständigen Landesräte gemeinsam mit Vertretern des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes ohne Einbeziehung des Bundes und der ÖROK-Geschäftsstelle stellte die Funktionsfähigkeit und den Zweck der ÖROK infrage. (TZ 25)

Das Landwirtschaftsministerium meldete im April 2021 den Beschluss einer „Bodenschutzstrategie“ als Meilenstein zur Aufnahme in den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 ein. Dies umfasste explizit das Ziel einer schrittweisen Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme auf netto 2,5 ha pro Tag bis 2030, obwohl die Zustimmung der anderen ÖROK-Mitglieder noch offen war. Die Nicht-Erfüllung eines Meilensteins barg das Risiko einer Kürzung der Rückflüsse durch die Europäische Kommission von bis zu 110 Mio. EUR. (TZ 26)

Angesichts der aktuellen Herausforderungen – insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimaschutz, der Energiewende, dem Schutz natürlicher Lebensräume und der Versorgung einer wachsenden Bevölkerung – und der daraus entstehenden Nutzungskonflikte sind eine höhere Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit in Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung sowie eine Quantifizierung von Zielen erforderlich. (TZ 27)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft; Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK)

- Für die Zeit nach dem siebenjährigen Kündigungsverzicht am Bürostandort des Vereins ÖROK wären Einsparungspotenziale bzw. alternative Bürostandorte auch unter Einbeziehung von Standorten außerhalb Wiens zu prüfen. (TZ 17)

Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK)

- Es wären klare Prioritäten zur verbindlichen Bearbeitung der im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) 2030 gemeinsam beschlossenen Handlungsaufträge bis zum Jahr 2031 anhand ihrer Dringlichkeit festzulegen und dafür verstärkt Ressourcen bereitzustellen. (TZ 20)
- Ein Konzept für ein systematisches Monitoring zur Umsetzung der Handlungsaufträge des ÖREK 2030 und der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften sowie zur Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen wäre zeitnah zu erstellen. (TZ 20)
- Die erforderlichen fachlichen Grundlagen und Methoden für die Festlegung quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung und deren Aufteilung gemäß dem Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie sollten umgehend erarbeitet werden. In weiterer Folge sollte der Verein ÖROK zeitnah verbindliche quantitative Zielwerte (z.B. für Neuwidmungen) und ihre Aufteilung vorschlagen und gemeinsam mit einem überarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie der politischen Konferenz der ÖROK zum Beschluss vorlegen. (TZ 25)
- Eine höhere Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit in Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung sowie eine Quantifizierung von Zielen sollten vereinbart werden. (TZ 27)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Österreichische Raumordnungskonferenz – Geschäftsstelle und Bodenstrategie							
wesentliche Rechtsgrundlagen							
EU	Verordnung (EU) 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Mee- res- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik						
Bund	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. 1/1930 i.d.g.F. Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. 76/1986 i.d.g.F.						
Länder	Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetze der Länder sowie Bauordnung für Wien						
Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2018 bis 2023
Gebärung							
	in 1.000 EUR						in %
Einnahmen	2.385	3.166	2.825	3.354	3.211	4.107	72,2
davon							
ÖROK-Mitglieds- beiträge	928	928	928	928	928	928	0,0
Ausgaben	2.439	2.845	3.088	3.355	3.329	4.052	66,1
Personal							
	in Vollzeitäquivalenten zum 31. Dezember						in %
ÖROK-Geschäftsstelle	19,2	21,8	22,0	21,1	22,5	25,1	30,7

Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich (Stand 2022)											
		Bgld	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W	Ö
Flächeninanspruch- nahme ¹	in km²	378	505	1.630	1.060	292	1.008	364	166	245	5.648
davon											
versiegelt	in %	45,8	48,5	52,4	54,8	57,2	46,7	60,4	58,4	62,5	52,6
Baulandwidmung (ohne Verkehrsflächen)	in km²	230	326	867	597	135	553	216	112	147	3.182
davon											
unbebaut (Baulandreserve)	in %	33,0	22,4	22,0	18,8	14,8	22,8	17,1	22,3	7,5	21,1

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ÖROK

¹ für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Freizeit und Erholung sowie Ver- und Entsorgung



Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von November 2023 bis April 2024 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**)⁹ und bei der Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (in der Folge: **ÖROK-Geschäftsstelle**) die Gebarung der ÖROK mit dem Schwerpunkt Koordinierung der Raumentwicklung. Ergänzende Informationen holte der RH bei der Finanzprokurator, der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. und der ARE Austrian Real Estate GmbH ein.

Der RH verwendet die Bezeichnung

- ÖROK: für die Gesamtorganisation inklusive ihrer Gebarung,
- politische Konferenz der ÖROK: für das Gremium bestehend aus den ÖROK-Mitgliedern aus Bund, Ländern, Österreichischem Städtebund und Österreichischem Gemeindebund (**TZ 4**),
- ÖROK-Gremien: für die innerhalb der ÖROK eingerichteten Organisationseinheiten, z.B. Ausschüsse und Arbeitsgruppen.

Die ÖROK-Geschäftsstelle nahm im Sinne einer Geschäftsführung die operative Abwicklung der Aufgaben wahr und unterstützte die ÖROK-Gremien. Ab 1. Jänner 2024 erfolgte dies im Rahmen des Vereins „Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK)“ (in der Folge: **Verein ÖROK, TZ 5**). Die Empfehlungen an die ÖROK und die ÖROK-Geschäftsstelle richten sich daher an den Verein ÖROK.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- die wesentlichen Rechtsgrundlagen,
- Aufgaben, Organisation und Personalwesen,
- Finanzierung, Mittelverwendung und Auftragsvergaben der ÖROK sowie
- die Koordinierung ausgewählter Aspekte der Raumentwicklung mit dem Schwerpunkt „Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ (in der Folge: **Bodenstrategie**)

darzustellen und zu beurteilen.

⁹ Im überprüften Zeitraum 2018 bis 2023 waren für die „Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik einschließlich der Koordination von Regionalprogrammen im Rahmen der EU-Strukturfonds“ das Bundeskanzleramt und wechselnde Ministerien zuständig, siehe Anhang B dieses Berichts. Der RH verwendet in der Folge einheitlich die Bezeichnung „Landwirtschaftsministerium“. Seine Empfehlungen richtet der RH im Hinblick auf die am 1. April 2025 in Kraft getretene Bundesministeriengesetz-Novelle 2025 an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft.

Besondere Berücksichtigung fanden auch die im Jahr 2015 beschlossenen Ziele der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), u.a.

- das Ziel 11.3: „bis 2030 die Verstädterung inklusiver und nachhaltiger zu gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern zu verstärken“ und
- das Ziel 12.2: „bis 2030 die nachhaltige Bewirtschaftung und effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen zu erreichen“.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2018 bis 2023.

Nicht-Ziel war die Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung der ÖROK-Geschäftsstelle im Zusammenhang mit der EU-Regionalpolitik, insbesondere ihre Tätigkeiten als Verwaltungsbehörde für die EU-Regionalprogramme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (**IWB**) des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) und des Just Transition Fund (**JTF**) (in der Folge: **IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde**).

(3) Zu dem im September 2024 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Verein ÖROK im November 2024 und das Landwirtschaftsministerium im Dezember 2024 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2025.

Rechtliche Grundlagen und Rechtsform der ÖROK

Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

2.1 (1) Raumordnung

(a) Der EU war für Raumordnung keine Kompetenz übertragen. Allerdings wurden in Österreich umweltrechtliche Richtlinien der EU (z.B. Umgebungslärmrichtlinie¹⁰, SUP-Richtlinie¹¹ oder SEVESO III-Richtlinie¹²) auch in den Raumordnungsgesetzen der Länder umgesetzt. Darüber hinaus kam es im Jahr 2023 mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III)¹³ zu einem Rechtsakt mit räumlichen Vorgaben bzw. starkem Raumordnungsbezug. Unter anderem waren Gebiete zu erfassen, die für die nationalen Beiträge zum Gesamtziel der EU für den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch¹⁴ für 2030 notwendig waren, und waren Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie¹⁵ auszuweisen. Die Mitgliedstaaten konnten zu diesem Zweck ihre bestehenden Raumordnungsdokumente oder -pläne nutzen oder auf ihnen aufbauen (Art. 15b leg. cit.).

(b) In der österreichischen Bundesverfassung war Raumordnung nicht ausdrücklich als Kompetenztatbestand benannt. Der Verfassungsgerichtshof hielt in einem grundlegenden Kompetenzfeststellungserkenntnis aus dem Jahr 1954¹⁶ die Zuständigkeiten in der Raumordnung fest:

- Den Ländern oblagen – nach der Generalkompetenz gemäß Art. 15 Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**)¹⁷ – die Zuständigkeit für Raumordnung, die umfassende Planungsbefugnis im Bereich der Raumordnung sowie die aufsichtsbehördliche Kontrolle der Gemeinden in der örtlichen Raumplanung. Dies war in neun Landesgesetzen geregelt.¹⁸ Dazu kamen Fachplanungen auf Landesebene (z.B. Naturschutz, Landesstraßen).

¹⁰ Richtlinie 2002/49/EG

¹¹ Richtlinie 2001/42/EG; SUP = strategische Umweltprüfung

¹² Richtlinie 2012/18/EU

¹³ Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen; RED = Renewable Energy Directive

¹⁴ Der Bruttoendenergieverbrauch ist der Energieverbrauch der Endverbraucher (Endenergieverbrauch) zuzüglich der Netzverluste und des Eigenverbrauchs der Kraftwerke.

¹⁵ Beschleunigungsgebiete sind Standorte oder Gebiete, die die Mitgliedstaaten als besonders geeignet für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen auszuweisen hatten (Art. 15c Erneuerbare-Energien-Richtlinie).

¹⁶ VfSlg. 2674/1954 (Grundlagen-Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Raumordnung mit Grundzügen einer Definition des Begriffs Raumordnung)

¹⁷ BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

¹⁸ sechs Raumordnungsgesetze und zwei Raumplanungsgesetze der Länder sowie die Bauordnung für Wien (in der Folge: **Raumordnungsgesetze der Länder**)

- Der Bund hatte durch sektorale Zuständigkeiten (insbesondere im Eisenbahn-, Berg- und Forstwesen sowie Wasserrecht) Möglichkeiten, auf gesamtstaatlicher Ebene raumplanerisch tätig zu werden.

Die Gemeinden waren im eigenen Wirkungsbereich für die örtliche Raumplanung zuständig.¹⁹

Laut den Raumordnungsgesetzen der Länder war auf die Planungen anderer Gebietskörperschaften Bedacht zu nehmen. Gemäß der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes galt zwischen den Gebietskörperschaften das sogenannte Berücksichtigungsprinzip. Demnach durfte eine Gebietskörperschaft keine Planungsakte setzen, welche die Planungskompetenz der anderen Gebietskörperschaften unterliefen.

Auf Bundesebene war im überprüften Zeitraum das Landwirtschaftsministerium für die Koordination der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik einschließlich der Koordination von EU-Regionalprogrammen im Rahmen der EU-Strukturfonds zuständig.

(2) Regionalpolitik

Für die Regionalpolitik war die Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt:

(a) Auf EU-Ebene war die Regionalpolitik als Kohäsionspolitik mit dem Ziel verankert, soziale und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Regionen abzubauen und somit den Zusammenhalt Europas zu stärken. Zur Umsetzung der EU-Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten waren Struktur- und Investitionsfonds eingerichtet, z.B. EFRE und JTF. Die wichtigsten europarechtlichen Grundlagen waren dabei die Verordnungen zur Verwaltung der Struktur- und Investitionsfonds für die EU-Finanzperioden 2014 bis 2020²⁰ bzw. 2021 bis 2027²¹.

¹⁹ Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG

²⁰ Verordnung (EU) 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds

²¹ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik

(b) In Österreich war Regionalpolitik kein eigener Kompetenztatbestand des B-VG und nicht gesetzlich normiert. Regionalpolitisch relevante Aufgaben wurden von den sachlich zuständigen Bundesministerien und den Ländern wahrgenommen. Für die Durchführung der EU-Regionalprogramme regelten Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern auf Grundlage der EU-Verordnungen zur Verwaltung der Struktur- und Investitionsfonds die Zusammenarbeit für die EU-Finanzperioden 2014 bis 2020²² bzw. 2021 bis 2027²³.

- 2.2 Der RH merkte an, dass der EU zwar keine Kompetenz für Raumordnung übertragen worden war, aber das Unionsrecht Vorgaben enthielt, die sich auf die Entwicklung des Raumordnungsrechts in Österreich auswirkten.

Er hielt fest, dass in Österreich Zuständigkeiten für die Raumordnung auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) bestanden und in Bundes- und Landesgesetzen geregelt waren. Den Ländern oblagen die Raumordnungsgesetzgebung und die umfassende Planungskompetenz für Raumordnung. Die Gemeinden nahmen im eigenen Wirkungsbereich die örtliche Raumplanung und der Bund nahm sektorale Zuständigkeiten (insbesondere im Eisenbahn-, Berg- und Forstwesen sowie Wasserrecht) wahr.

Dies erforderte einen hohen Koordinationsaufwand, auch aufgrund der gesetzlichen bzw. durch den Verfassungsgerichtshof festgestellten Berücksichtigungspflichten. Der RH hatte in der Vergangenheit bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der Bund über keine Rahmenkompetenz für die Raumordnung verfügte, über die wesentliche Rahmenbedingungen für die Gestaltung der räumlichen Entwicklung festgelegt werden könnten. Er erinnerte in diesem Zusammenhang an seine Feststellungen und Empfehlungen

- zur Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte²⁴,
- zu gleichartigen Rahmenbedingungen für die Wildbach- und Lawinenverbauung im Raumordnungs- und Baurecht der Länder²⁵ sowie

²² Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ für die Periode 2014 – 2020, BGBl. I 76/2017

²³ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum in Mitgliedstaaten und Regionen“ und des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit (Interreg)“ für die Periode 2021 bis 2027 (Bund – Länder), BGBl. I 143/2022

²⁴ RH-Bericht „Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte“ (Reihe Bund 2011/8, TZ 22) sowie RH, „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“ (Reihe Positionen 2016/2, Kapitel 5.21, S. 298 sowie Kapitel 6, Vorschlag Nr. 54, S. 342) und RH-Bericht „Flächen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern“ (u.a. Reihe Bund 2025/7, TZ 12)

²⁵ RH-Bericht „Wildbach- und Lawinenverbauung in Oberösterreich und der Steiermark“ (Reihe Bund 2023/2, TZ 2)

- zur Sicherstellung einer österreichweit einheitlichen Vorgangsweise beim Schutz der wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen²⁶.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK – unter Verweis auf seine Feststellungen und Empfehlungen zur Umsetzung der Österreichischen Raumentwicklungskonzepte (TZ 18 bis TZ 20) und zur Erarbeitung der Bodenstrategie (TZ 22 bis TZ 26) –, eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes zu erarbeiten und voranzutreiben.

- 2.3 Laut übereinstimmenden Stellungnahmen des Landwirtschaftsministeriums und des Vereins ÖROK basiere die Zusammenarbeit im Rahmen der ÖROK auf der gegebenen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden mit dem Ziel, in diesem organisatorischen Rahmen Fragen der räumlichen Entwicklung Österreichs zu koordinieren. Grundlegende Fragen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften und deren allfällige Abänderung seien Angelegenheit der gesetzgebenden Körperschaften und eine ausschließliche politische Entscheidung, keinesfalls jedoch eine des Vereins ÖROK.

Der Verein ÖROK ergänzte, dass er der Empfehlung nicht folgen könne, da dafür kein Auftrag der ÖROK-Mitglieder vorliege.

- 2.4 Der RH wies gegenüber dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK darauf hin, dass der Grundsatz der freiwilligen Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu Nachteilen und Schwächen in der Aufgabenwahrnehmung führte, wie sich anhand der Feststellungen des RH zur Umsetzung der Österreichischen Raumentwicklungskonzepte (ÖREK) und zur Erarbeitung der Bodenstrategie gezeigt hatte (TZ 27). Zudem lag aus seiner Sicht verstärkter Steuerungs- und Koordinierungsbedarf auch aufgrund der zunehmenden raumordnungsrelevanten EU-Vorgaben für das Energie- und Umweltrecht vor, die sich auf die Entwicklung des Raumordnungsrechts in Österreich auswirkten.

Da im Verein ÖROK alle Gebietskörperschaften vertreten waren, erachtete der RH diese Plattform als geeignet, um auf fachlicher Ebene Grundlagen für zweckmäßige kompetenzrechtliche Regelungen zu erarbeiten, die den aufgezeigten Herausforderungen begegnen können; dies umso mehr, als die ÖROK zur Koordinierung in Fragen der Raumordnung gegründet wurde und auch das ÖREK 2030 die Weiterentwicklung des Raumordnungsrechts als Handlungsauftrag vorsah. Die Empfehlung des RH zielte darauf ab, im Hinblick auf die Vorteile für die Aufgabenwahrnehmung auf eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes hinzuwirken. Der RH verblieb daher

²⁶ RH-Bericht „Lebensmittel – Versorgungssicherheit“ (Reihe Bund 2023/17, TZ 6)

bei seiner, bereits in früheren Gebarungsüberprüfungen ausgesprochenen Empfehlung.

Einrichtung der ÖROK

- 3.1 (1) Die ÖROK wurde in ihrer konstituierenden Sitzung am 25. Februar 1971 unter Vorsitz des damaligen Bundeskanzlers²⁷ von Bund, Ländern und Gemeinden (vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund) „als permanentes gemeinsames Organ“ gegründet, weil sie die Notwendigkeit anerkannten, raumordnende Maßnahmen in Österreich zu intensivieren und insbesondere ein koordiniertes Raumordnungskonzept für Österreich zu erstellen und fortzuführen.

Die wesentliche Grundlage für die Tätigkeit der ÖROK war die von der politischen Konferenz der ÖROK beschlossene ÖROK-Geschäftsordnung, die im Laufe ihres Bestehens mehrfach adaptiert und ergänzt wurde. Sie regelte insbesondere die Mitgliedschaft (TZ 4), die Aufgaben (TZ 6), die Organisation und die Zusammenarbeit (TZ 7, TZ 8) sowie die Finanzierung (TZ 11). Die für die ÖROK eingerichtete Geschäftsstelle hatte ihren Sitz – „bei Wahrung ihrer organisatorischen Selbstständigkeit“ – beim Bundeskanzleramt und ab 2018 beim Landwirtschaftsministerium als dem für Koordination von Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Bundesministerium.

- (2) Die ÖROK war weder bundes- noch landesgesetzlich ausdrücklich verankert.

Dennoch wurden auf Bundesebene die ÖROK bzw. die ÖROK-Geschäftsstelle beispielsweise in folgenden Rechtsgrundlagen genannt:

- Gemäß § 4 Landwirtschaftsgesetz 1992²⁸ hatte die Landwirtschaftsministerin bzw. der Landwirtschaftsminister bestimmte benachteiligte förderwürdige Gebiete „auf Basis der diesbezüglichen Beschlüsse der Österreichischen Raumordnungskonferenz mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats durch Verordnung zu bestimmen“. Eine solche Verordnung lag im überprüften Zeitraum nicht vor.
- In der Schuldenbremsenverordnung²⁹ war die ÖROK-Geschäftsstelle als „Rechtsträger“ aufgelistet, der verpflichtet war, auf Ersuchen der Bundesministerin für Finanzen bzw. des Bundesministers für Finanzen die erforderlichen Daten für die Anwendung der Verordnung zu übermitteln.

²⁷ Dr. Bruno Kreisky

²⁸ BGBl. 375/1992 i.d.g.F.

²⁹ BGBl. II 79/2013 i.d.g.F.

- In der Bundeshaftungsobergrenzenverordnung 2023³⁰ war die ÖROK-Geschäftsstelle als außerbudgetäre Einheit des Bundes aufgelistet, deren Haftungen auf die Obergrenze gemäß Bundeshaftungsobergrenzengesetz³¹ anzurechnen waren.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass es sich bei der ÖROK um eine freiwillige Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden (Letztere vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund) zur Kooperation und Koordination im Bereich der Raumordnung bzw. der räumlichen Entwicklung handelte, die weder bundes- noch landesgesetzlich verankert war.

Er wies kritisch darauf hin, dass sich Rechtsvorschriften des Bundes trotz fehlender gesetzlicher Grundlagen für die ÖROK auf diese bezogen. Er verwies dazu insbesondere auf das Landwirtschaftsgesetz 1992, wonach Beschlüsse der ÖROK die Basis für eine Verordnung der Landwirtschaftsministerin bzw. des Landwirtschaftsministers bildeten.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK, im Rahmen der Erarbeitung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes (TZ 2) auch auf eine rechtliche Verankerung der ÖROK bzw. der damit verbundenen Kooperation und Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden hinzuwirken.

- 3.3 Der Verein ÖROK verwies dazu auf seine Stellungnahme in TZ 2, wonach grundlegende Fragen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften und ihre allfällige Abänderung Angelegenheit der gesetzgebenden Körperschaften und eine ausschließliche politische Entscheidung seien. Für die Erstellung von Grundlagen für eine Raumordnungskompetenz des Bundes liege kein Auftrag der ÖROK-Mitglieder vor.
- 3.4 Der RH verwies gegenüber dem Verein ÖROK auf seine Gegenäußerung in TZ 2 und hielt neuerlich fest, dass er den Verein ÖROK als geeignete Plattform sah, um auf fachlicher Ebene Grundlagen für zweckmäßige kompetenzrechtliche Regelungen zu erarbeiten.

³⁰ BGBl. II 364/2023

³¹ BGBl. I 149/2011 i.d.g.F.

Rechtsform der ÖROK bis 2023

4.1 (1) Die ÖROK und die ÖROK-Geschäftsstelle (bis Ende 2023) hatten keine eigene Rechtspersönlichkeit. Laut der ÖROK-Geschäftsordnung waren

- die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler und alle Bundesministerinnen bzw. Bundesminister,
- die Landeshauptleute und
- je zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes

Mitglieder der ÖROK mit Sitz und Stimme (in der Folge: **politische Konferenz der ÖROK**).

Mitglieder mit beratender Stimme waren die Präsidentin bzw. der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes sowie der Vereinigung der Österreichischen Industrie.

Zur Unterstützung bzw. Vorbereitung der ÖROK als politische Konferenz waren eine Stellvertreterkommission und mehrere Unterausschüsse eingerichtet; eine Geschäftsstelle wickelte die operativen Aufgaben ab (TZ 6, TZ 7).

(2) Die Frage der Rechtsform bzw. Rechtspersönlichkeit der ÖROK bzw. ÖROK-Geschäftsstelle war in der Vergangenheit mehrfach thematisiert worden:

- Laut einem Bericht des Kontrollamts der Stadt Wien aus 2001 konnte die ÖROK bzw. die ÖROK-Geschäftsstelle wegen der fehlenden Rechtspersönlichkeit kein Personal anstellen (TZ 9). Die Rechtsform der ÖROK-Geschäftsstelle sollte daher rasch geklärt werden.
- Der Niederösterreichische Landesrechnungshof kam in seinem Bericht aus 2012 zu der Einschätzung, dass die ÖROK wesentliche Merkmale einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts³² aufwies.

Für die ÖROK-Geschäftsstelle ergaben sich aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit zusammen mit geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. für Bankgeschäfte) Schwierigkeiten in der operativen Geschäftsabwicklung. Nachteilig war, dass die ÖROK-Geschäftsstelle mangels Rechtspersönlichkeit u.a. kein Personal anstellen, keine Verträge abschließen und keine Aufträge vergeben konnte.

³² §§ 1175 ff. Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, JGS 946/1811 i.d.g.F.

- 4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ÖROK und ÖROK-Geschäftsstelle (bis 2023) mehr als 50 Jahre lang über keine Rechtspersönlichkeit verfügten, was die Handlungsfähigkeit der ÖROK-Geschäftsstelle beeinträchtigte.
- 4.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums hätten die ÖROK-Mitglieder – vor dem Hintergrund des Aufgabenzuwachses insbesondere in den letzten Jahren – beschlossen, die ÖROK als Verein mit entsprechenden Organen einzurichten; dies insbesondere im Interesse der Erweiterung der eigenständigen Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung.

Rechtsform der ÖROK ab 2024

- 5.1 (1) Im November 2020 richtete die ÖROK auf Anregung der ÖROK-Geschäftsstelle eine Arbeitsgruppe ein, um die Frage der Rechtspersönlichkeit der ÖROK-Geschäftsstelle zu klären. Ziel war es, mittelfristig den Geschäftsbetrieb sicherzustellen. Im Auftrag des Landwirtschaftsministeriums gab die Finanzprokuratur im Mai 2021 eine Stellungnahme zur Reorganisation der ÖROK-Geschäftsstelle ab, in der sie mögliche Rechtsformen (Verein, GmbH, Körperschaft öffentlichen Rechts) verglich:
- Ein Verein habe gegenüber einer GmbH den Vorteil, dass eine laufende Mittelzuführung in Form von Mitgliedsbeiträgen (TZ 11) vorgesehen sei.
 - Eine GmbH könnte im Falle unternehmerischer Tätigkeit mit dem europäischen Beihilfenrecht in Konflikt geraten, wenn sie Gesellschafterzuschüsse erhielt.
 - Eine Körperschaft öffentlichen Rechts sei aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch, da diese mit Bundesgesetz zu errichten sei und den Ländern und den Gemeinden darin keine Verpflichtungen auferlegt werden könnten. In der inhaltlichen Ausgestaltung bestehe hingegen ein größerer Spielraum.

Im Jahr 2022 bereiteten die ÖROK-Gremien und die ÖROK-Geschäftsstelle die Einrichtung eines selbstständigen Rechtsträgers vor. Ziel war es, die organisatorischen Strukturen und das Management in Form eines Vereins neu aufzusetzen und an die Anforderungen geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen anzupassen. Gleichzeitig sollte die „politische Koordination“ im Rahmen der ÖROK auf Grundlage einer adaptierten ÖROK-Geschäftsordnung weitergeführt werden. An der Arbeitsweise der ÖROK und ihrer Gremien sollte sich so wenig wie möglich ändern.

(2) Nach der Zustimmung aller (künftigen) ordentlichen Vereinsmitglieder – Bund, Länder, Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund – reichten die Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle im August 2023 die Vereinsstatuten bei der Vereinsbehörde ein. Mit deren Bescheid vom 29. August 2023 galt der Verein als errichtet. Der Verein ÖROK hielt am 21. November 2023 seine erste Generalver-

sammlung ab und fasste die erforderlichen Beschlüsse, um mit 1. Jänner 2024 seine operative Tätigkeit aufnehmen zu können.

Die ordentlichen Vereinsmitglieder waren mit Sitz und Stimme in der Generalversammlung vertreten. Außerordentliche Mitglieder waren zum Zeitpunkt der Vereinsgründung die Wirtschaftskammer Österreich, die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Vereinigung der Österreichischen Industrie.

Zweck des Vereins ÖROK war die kontinuierliche Behandlung aktueller Fragen der Raum- und Regionalentwicklung, die Unterstützung bei der Abwicklung regionalpolitischer Programme sowie die gemeinsame Erstellung und Weiterentwicklung eines ÖREK. Dies sollte u.a. durch Maßnahmen verfolgt werden, die auch in der ÖROK-Geschäftsordnung als Aufgaben definiert waren (Erstellung und Weiterentwicklung ÖREK, Koordinierung raumrelevanter Planungen, Beiträge zur Raumforschung; TZ 6). Zur Erreichung des Vereinszwecks sollten alle maßgeblichen Kräfte – vor allem die Gebietskörperschaften – eingebunden werden und abgestimmt vorgehen.

Die ÖROK hatte Einnahmen bzw. Ausgaben von jeweils über 3 Mio. EUR in zwei aufeinanderfolgenden Rechnungsjahren (TZ 11, TZ 12). Daher war beim Verein ÖROK von einem großen Verein nach § 22 Abs. 2 Vereinsgesetz 2002³³ auszugehen, der ab 2024 einen erweiterten Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang) aufzustellen und diesen von einem Abschlussprüfer prüfen zu lassen hatte.

(3) Die politische Konferenz der ÖROK blieb bestehen und hatte ab 1. Jänner 2024 eine geänderte Geschäftsordnung. Ihre Aufgaben – Erstellung des ÖREK, Koordinierung raumrelevanter Planungen, Beiträge zur Raumforschung – blieben unverändert. In der ÖROK-Geschäftsordnung war die Generalversammlung des Vereins ÖROK als das vorbereitende Organ der politischen Konferenz der ÖROK festgelegt. Für die operative Abwicklung war weiterhin eine „Geschäftsstelle“ mit Sitz – „bei Wahrung ihrer organisatorischen Selbstständigkeit“ – bei dem für Koordination von Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Bundesministerium vorgesehen. Laut Landwirtschaftsministerium war die Geschäftsstelle keine gesonderte Organisationseinheit, sondern mit der Geschäftsführung des Vereins ÖROK ident. In den Vereinsstatuten war der Begriff „Geschäftsstelle“ nicht genannt.

- 5.2 Der RH erachtete die ab 2024 wirksame Organisation als Verein – im Vergleich zur Organisation vorher – als für die operative Aufgabenerfüllung der ÖROK zweckmäßiger, weil die damit verbundene Rechtspersönlichkeit eine ausreichende Handlungs-

³³ BGBl. I 66/2002 i.d.g.F.

fähigkeit und Rechtssicherheit für die Geschäftsführung der ÖROK, z.B. im Personal- und Vergabewesen, gewährleistet; dies auch aufgrund des Aufgabenzuwachses der ÖROK-Geschäftsstelle seit dem EU-Beitritt Österreichs, vor allem als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde (TZ 6). Die Wahl der Rechtsform eines Vereins gegenüber einer GmbH erachtete der RH vor allem aufgrund der damit verbundenen Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge als nachvollziehbar.

Der RH wies darauf hin, dass neben dem Verein ÖROK weiterhin die politische Konferenz der ÖROK bestand, in der dieselben Gebietskörperschaften bzw. Organisationen als ordentliche bzw. außerordentliche Vereinsmitglieder mit Sitz und (beratender) Stimme vertreten waren wie in der Generalversammlung des Vereins ÖROK. Die Aufgaben der politischen Konferenz der ÖROK laut ÖROK-Geschäftsordnung waren durch den Zweck des Vereins ÖROK abgedeckt und konnten durch diesen operativ abgewickelt werden. Insofern erachtete der RH den Weiterbestand der laut ÖROK-Geschäftsordnung weiterhin vorgesehenen „Geschäftsstelle“ für die operative Abwicklung der Tätigkeiten der ÖROK mit Sitz beim Landwirtschaftsministerium und den parallelen Weiterbestand von politischer Konferenz und Verein ÖROK als nicht nachvollziehbar. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Schnittstellen zwischen der politischen Konferenz der ÖROK und dem Verein ÖROK nicht klar geregelt waren und die Generalversammlung die politische Konferenz der ÖROK vorbereitete.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK, unter Einbindung aller ÖROK-Mitglieder die Integration der politischen Konferenz der ÖROK mit ihren Aufgaben in den Verein ÖROK zu prüfen, um eine klare Verankerung und Verantwortlichkeit der politischen Ebene der ÖROK im Verein sicherzustellen.

- 5.3 Laut übereinstimmenden Stellungnahmen des Landwirtschaftsministeriums und des Vereins ÖROK sei die freiwillige und informelle Zusammenarbeit der Mitglieder der ÖROK seit deren Gründung ein Grundprinzip der politischen Kooperation im Rahmen der ÖROK. Sie fuße auf der gegebenen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die ÖROK-Geschäftsordnung bilde diese Rahmenbedingungen ab.

Die operative Zusammenarbeit sei seit 1. Jänner 2024 auf der rechtlichen Grundlage des Vereinsgesetzes organisiert. Die Schnittstellen zwischen ÖROK (Politikebene) und Verein ÖROK seien durch die jeweiligen Bestimmungen in der Geschäftsordnung und den Vereinsstatuten klar definiert. Die Generalversammlung des Vereins habe eine wesentliche Rolle als Schnittstelle zwischen politischer und operativer Ebene. Ebenso fungiere die Geschäftsstelle als Managementorgan des Vereins ÖROK und Unterstützungsapparat für die politische Konferenz der ÖROK. Das Landwirtschaftsministerium und der Verein ÖROK sähen daher keine Notwendigkeit weiterer Regelungen.

- 5.4 Der RH sah im Unterschied zum Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK Unschärfen in der Definition der Schnittstelle zwischen der politischen Konferenz der ÖROK und dem Verein ÖROK. Laut der ÖROK-Geschäftsordnung hatte eine Geschäftsstelle mit Sitz bei dem für Koordination von Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Bundesministerium die Tätigkeiten der politischen Konferenz der ÖROK operativ abzuwickeln. Faktisch führte dies jedoch die Geschäftsführung des Vereins ÖROK mit dem vom Verein ÖROK angestellten Personal durch.

Zudem bestanden aus Sicht des RH große inhaltliche Überschneidungen bei den festgelegten Aufgaben der politischen Konferenz der ÖROK und jenen des Vereins ÖROK (Erstellung des ÖREK, Koordinierung raumrelevanter Planungen, Beiträge zur Raumforschung). Daher war nach Ansicht des RH eine Integration der politischen Konferenz der ÖROK in den Verein ÖROK weiterhin überlegenswert, um eine klare Verankerung und Verantwortlichkeit der politischen Ebene der ÖROK im Verein sicherzustellen.

Aufgaben, Organisation und Personal

Aufgaben

6.1 (1) Laut ÖROK-Geschäftsordnung umfassten die Aufgaben der ÖROK seit den 1970er bzw. 1980er Jahren

- die Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des ÖREK,
- die Koordinierung raumrelevanter Planungen zwischen den Gebietskörperschaften und ihre Bewertung im Hinblick auf das ÖREK sowie
- Beiträge zur Raumforschung, insbesondere durch Analysen und Prognosen.

Zur Unterstützung dieser Aufgaben hatte die ÖROK-Geschäftsstelle die Auf- und Vorbereitung, Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Abwicklung in budgetären und organisatorischen Angelegenheiten wahrzunehmen.

(2) Ab dem EU-Beitritt Österreichs erhielt die ÖROK-Geschäftsstelle neue Aufgaben:

- Sie war zunächst im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU koordinierend tätig.
- Seit 2002 unterstützte sie als „National Contact Point“ (nationale Kontaktstelle)³⁴ die Abwicklung der europäischen transnationalen Kooperationsprogramme und EU-weiten Netzwerkprogramme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit (Interreg)“³⁵ (in der Folge: **EU-Kooperationen**), zunächst auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung mit dem damals für diese Programme zuständigen Bundeskanzleramt. Ende 2016 wurde dies auch in der ÖROK-Geschäftsordnung festgelegt.
- Für die EU-Finanzperioden 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 war sie mittels Art. 15a B-VG Vereinbarungen mit der Funktion der IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde betraut.
- Für das IBW/EFRE & JTF-Regionalprogramm 2021 bis 2027 war sie zusätzlich für die Rechnungsführung zuständig (insbesondere für die Organisation des Zahlungsverkehrs).

Die wesentlichen Aufgaben der ÖROK, der ÖROK-Geschäftsstelle und des Landwirtschaftsministeriums in den Bereichen Raumentwicklung und Regionalpolitik waren in rechtlichen und organisatorischen Grundlagen beschrieben (siehe dazu im vorliegenden Bericht Tabelle A im Anhang A). Die Tätigkeiten der ÖROK und die Aufgaben

³⁴ Der National Contact Point fungierte als nationale Service-Informationsstelle für die transnationalen und interregionalen Projekte zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit sowie für die makroregionalen Strategien mit österreichischer Beteiligung.

³⁵ Im überprüften Zeitraum waren dies die transnationalen Kooperationsprogramme ALPINE SPACE, CENTRAL EUROPE, DANUBE TRANSNATIONAL bzw. DANUBE REGION und die EU-weiten Netzwerkprogramme INTERREG EUROPE, URBACT, ESPON und INTERACT. Weitere Aktivitäten gab es bei den makroregionalen Strategien der EU für den Donaauraum und den Alpenraum und im Rahmen der Europäischen Städteinitiative.

der ÖROK-Geschäftsstelle wurden in mittelfristigen Arbeitsprogrammen (für drei Jahre) und Jahresarbeitsprogrammen konkretisiert.

(3) Im überprüften Zeitraum war das Landwirtschaftsministerium zuständig für die Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik einschließlich der Koordination von Regionalprogrammen im Rahmen der EU-Strukturfonds. Diese Aufgaben waren in den Geschäftseinteilungen des Landwirtschaftsministeriums präzisiert. Unter anderem hatte das Landwirtschaftsministerium Aufgaben im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das IWB/EFRE-Regionalprogramm wahrzunehmen und war innerhalb des Bundes für die Angelegenheiten der ÖROK zuständig.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass die Aufgaben der ÖROK im Bereich der Raumentwicklung – Erstellung und Weiterentwicklung des ÖREK, Koordinierung raumrelevanter Planungen, Beiträge zur Raumforschung – seit ihren Anfängen gleich geblieben waren. Im Bereich der EU-Regionalpolitik kamen für die ÖROK-Geschäftsstelle seit dem EU-Beitritt Österreichs zahlreiche operative Aufgaben hinzu.

Zu den vielfältigen Koordinationsaufgaben des Landwirtschaftsministeriums in den Bereichen Raumentwicklung und Regionalpolitik verwies der RH darauf, dass die rechtlichen Möglichkeiten des Bundes durch die verfassungsgesetzliche Kompetenzverteilung eingeschränkt waren (TZ 2). Der RH hob daher hervor, dass es die ÖROK dem Landwirtschaftsministerium ermöglichte, u.a. im Rahmen seiner Vorsitzführung in den ÖROK-Gremien raumordnungs- bzw. regionalpolitische Themen im Sinne einer Koordinierung zur gebietskörperschaftenübergreifenden Bearbeitung bzw. Abstimmung einzubringen.

Aufbauorganisation

- 7.1 (1) Zur Unterstützung der politischen Konferenz der ÖROK bzw. zur operativen Abwicklung waren eine Stellvertreterkommission, mehrere Unterausschüsse sowie eine Geschäftsstelle eingerichtet.

(a) Die Stellvertreterkommission war das vorbereitende Organ der politischen Konferenz der ÖROK und setzte sich aus von den ÖROK-Mitgliedern entsandten Führungskräften zusammen, in der Regel den Sektionsleitungen auf Bundesebene und den Landesamtsdirektorinnen bzw. -direktoren auf Landesebene sowie den Generalsekretären des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes. Die Stellvertreterkommission hatte Vorschläge und Gutachten an die

ÖROK zu erstatten. Bei ihr waren zur Behandlung fachlicher Fragen Unterausschüsse mit fachkundigen Vertreterinnen und Vertretern eingerichtet:

- „Ständiger Unterausschuss“ zur Behandlung des ÖREK, des österreichischen Raumordnungsberichts sowie von Fragen der Raumordnung und Regionalpolitik im engeren Sinne,
- „Unterausschuss Regionalwirtschaft“ als Koordinationsgremium zu Fragen der EU-Regionalpolitik und ihrer Umsetzung in Österreich sowie
- „Unterausschuss Nationales Komitee für transnationale und EU-weite Interreg-Programme“ bzw. ab 2022 Unterausschuss „EU-Kooperationen“ zur innerstaatlichen Koordination bei der Umsetzung der transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Strategien und Programme europäischer Raum- und Stadtentwicklung.

(b) Für die Abwicklung der EU-Regionalprogramme gab es – analog zur Stellvertreterkommission und ihren Unterausschüssen – Gremien mit Vertretungen der dafür zuständigen Stellen im Bund und in den Ländern:

- eine „Aufsichtsgruppe EFRE-Programm“, der die Sektionsleitung im Landwirtschaftsministerium und die Landesamtsdirektorinnen bzw. -direktoren angehörten, und
- eine „Steuerungsgruppe EFRE-Programm“, in der die IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde, alle Länder und das Landwirtschaftsministerium vertreten waren.

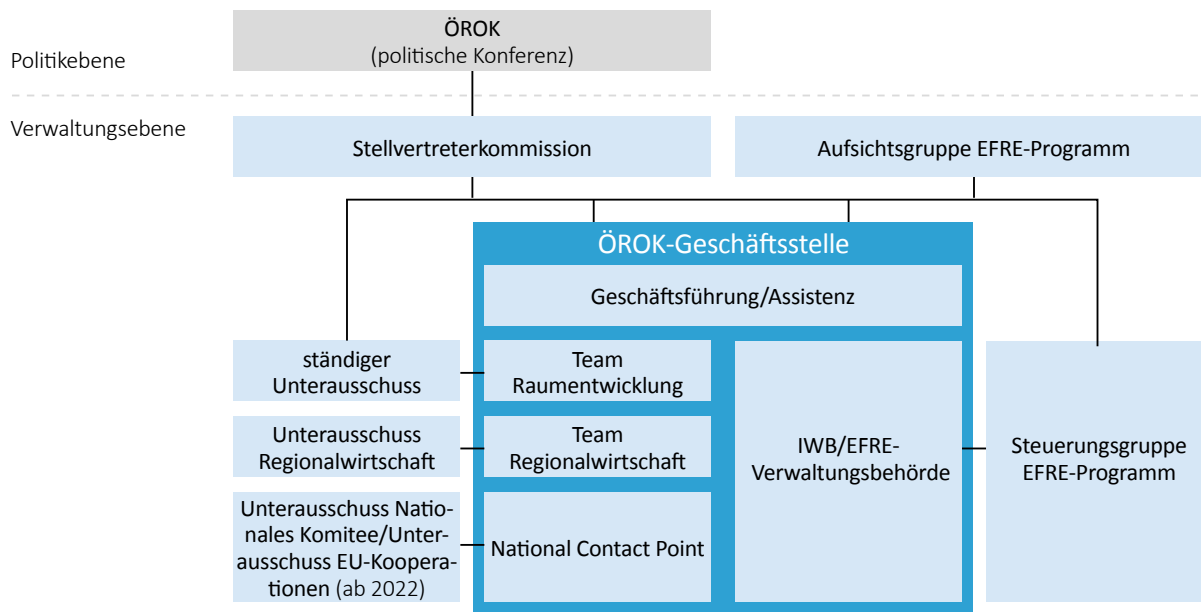
(c) Für die politische Konferenz der ÖROK, die Stellvertreterkommission und die Unterausschüsse sowie für die Abwicklung der EU-Regionalprogramme war eine Geschäftsstelle eingerichtet, deren Leitung zwei Geschäftsführern oblag (TZ 10). Die ÖROK-Geschäftsstelle war organisatorisch in vier Teams sowie eine Teamassistentz untergliedert; die vier Teams waren „Raumentwicklung“, „Regionalwirtschaft“, „National Contact Point“ und „IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde“.

Innerhalb des Teams „IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde“ war ab 2022 die für das EFRE/JTF-Programm 2021 bis 2027 neu übernommene Funktion der Rechnungsführung – zur Wahrung des Grundsatzes der Aufgabentrennung – vom Programm-Management und der Finanzplanung organisatorisch bzw. personell getrennt. Davon abgesehen blieb die Teamstruktur der ÖROK-Geschäftsstelle im überprüften Zeitraum unverändert.

(d) Die folgende Abbildung stellt die Aufbauorganisation der ÖROK von 2018 bis 2023 dar:

Abbildung 1: Aufbauorganisation der ÖROK im Zeitraum 2018 bis 2023

— Zusammenarbeit laut ÖROK-Geschäftsordnung



EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

IWB = Investitionen in Wachstum und Beschäftigung

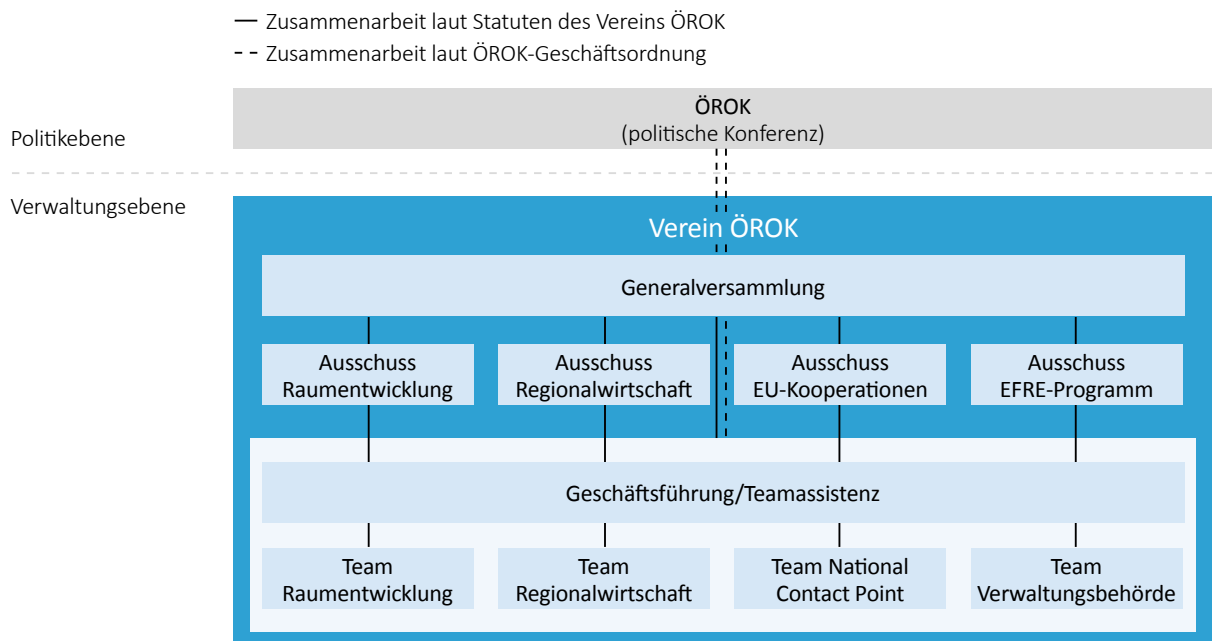
ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK; Darstellung: RH

(2) Mit der Gründung des Vereins ÖROK übernahmen ab 2024 die in die Generalversammlung entsandten Vertreterinnen und Vertreter der Vereinsmitglieder im Wesentlichen die Aufgaben der bisherigen Stellvertreterkommission und es wurden die ständigen Ausschüsse „Raumentwicklung“, „Regionalwirtschaft“ und „EU-Kooperationen“ sowie der temporäre Ausschuss „EFRE-Programm“ eingerichtet.

Die folgende Abbildung stellt die Aufbauorganisation der ÖROK und des Vereins ÖROK ab 2024 dar:

Abbildung 2: Aufbauorganisation der ÖROK und des Vereins ÖROK ab 2024



EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK; Darstellung: RH

- 7.2 Der RH hielt fest, dass sich die Aufbauorganisation der ÖROK und der ÖROK-Geschäftsstelle bzw. des Vereins ÖROK an den jeweils vorgesehenen Aufgaben orientierte und ab 2024 von der Vereinsstruktur bestimmt war. Zur Trennung der politischen Konferenz der ÖROK und des Vereins ÖROK ab 2024 verwies er auf seine Ausführungen in TZ 5.

Die Zusammensetzung der ÖROK-Gremien ermöglichte zwar eine breite Einbindung der ÖROK-Mitglieder, konnte aber zu einem entsprechenden Abstimmungsaufwand führen. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen zur Erstellung des ÖREK 2030 in TZ 20 und zur Erarbeitung der Bodenstrategie in TZ 23.

- 7.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Interesse umsetzungsrelevanter Entscheidungen die Einbindung aller relevanten Handlungsträger geboten sei.

Regelungen der ÖROK-Geschäftsordnung zu Beschlüssen

- 8.1 (1) Die ÖROK-Geschäftsordnung regelte u.a. die Zusammenarbeit der politischen Konferenz der ÖROK, der Stellvertreterkommission, der Ausschüsse sowie der ÖROK-Geschäftsstelle. Den Vorsitz der ÖROK führte grundsätzlich die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler. Im überprüften Zeitraum nahm diese Funktion – in ständiger Vertretung – die Landwirtschaftsministerin bzw. der Landwirtschaftsminister wahr.

Die politische Konferenz der ÖROK war von der bzw. dem Vorsitzenden der ÖROK nach Bedarf, mindestens jedoch einmal innerhalb von zwei Jahren, einzuberufen. Im überprüften Zeitraum fanden Sitzungen der politischen Konferenz der ÖROK im Jahr 2021 zum „Österreichischen Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 – Raum für Wandel“ (in der Folge: **ÖREK 2030**; **TZ 20**) und im Jahr 2023 zur Bodenstrategie (**TZ 25**) statt, davor zuletzt im Jahr 2008. Im Anlassfall fasste die politische Konferenz der ÖROK Beschlüsse im Umlaufweg, z.B. zur Änderung der ÖROK-Geschäftsordnung 2023.

(2) Das jährliche von der ÖROK-Geschäftsstelle erstellte Budget und das mittelfristige Arbeitsprogramm hatte die politische Konferenz der ÖROK zu beschließen, das Jahresarbeitsprogramm die Stellvertreterkommission. Für die Jahre, in denen keine Sitzungen der politischen Konferenz stattfanden, übertrug diese die Befugnisse zur Beschlussfassung in budgetären und organisatorischen Angelegenheiten der Stellvertreterkommission.

In den Sitzungsprotokollen war dokumentiert, dass die Stellvertreterkommission im überprüften Zeitraum die jährlichen Budgets genehmigte und die mittelfristigen und jährlichen Arbeitsprogramme zustimmend zur Kenntnis nahm. Auch im Jahr 2021, in dem eine Sitzung der politischen Konferenz der ÖROK im Oktober stattfand, „genehmigte“ die Stellvertreterkommission das Budget für das Folgejahr. Eine Übertragung der Befugnis zur Beschlussfassung an diese lag nicht vor.

Für den Verein ÖROK hatte laut den Vereinsstatuten die Geschäftsführung das Budget für das Folgejahr zu planen und der Generalversammlung zum Beschluss vorzulegen; diese hatte das jährliche Budget zu genehmigen. Eine Vorlage bzw. ein Beschluss von mittelfristigen oder jährlichen Arbeitsprogrammen war nicht mehr vorgesehen. Die strategische Ausrichtung des Vereins war Aufgabe der Generalversammlung.

Die Generalversammlung genehmigte im November 2023 das Budget für 2024 und nahm – der bisherigen Regelung in der ÖROK-Geschäftsordnung folgend – das von der ÖROK-Geschäftsstelle vorgeschlagene mittelfristige Arbeitsprogramm 2024 bis 2026 und das Jahresarbeitsprogramm 2024 zustimmend zur Kenntnis.

(3) Für die Beschlussfähigkeit der politischen Konferenz der ÖROK bzw. der Stellvertreterkommission war in der ÖROK-Geschäftsordnung kein verpflichtendes Anwesenheitsquorum festgelegt. Für die Generalversammlung des Vereins ÖROK war geregelt, dass zumindest 70 % der ordentlichen Mitglieder (gemessen an der Stimmgewichtung) anwesend oder vertreten sein mussten. Im Protokoll der ersten Generalversammlung des Vereins ÖROK war die Feststellung des Anwesenheitsquorums für die Beschlussfähigkeit nicht dokumentiert.

Die Beschlüsse der politischen Konferenz der ÖROK und jene der Stellvertreterkommission in budgetären und organisatorischen Angelegenheiten waren einstimmig zu fassen. Die Beschlüsse im Rahmen von Sitzungen wurden im überprüften Zeitraum in Protokollen mit beigelegten Anwesenheitslisten festgehalten. Das Abstimmungsverhalten der Anwesenden war diesen nicht zu entnehmen. Die Einstimmigkeit der Beschlussfassung in budgetären und organisatorischen Angelegenheiten war in den Protokollen nicht bei allen Beschlüssen dokumentiert.

Die Mitglieder der ÖROK konnten sich in Sitzungen vertreten lassen, beispielsweise auf Bundesebene durch ein anderes Mitglied der Bundesregierung und auf Landesebene durch ein anderes Mitglied der jeweiligen Landesregierung. Bei den Sitzungen der ÖROK in den Jahren 2021 und 2023 waren laut Anwesenheitslisten nicht alle stimmberechtigten Mitglieder anwesend. Allfällige Vertretungen waren nicht dokumentiert.

(4) Im Laufe der Entwicklung der ÖROK fasste die politische Konferenz der ÖROK bzw. die Stellvertreterkommission auch langfristig wirksame Beschlüsse in finanzieller und organisatorischer Hinsicht, die in den Sitzungsprotokollen dokumentiert waren, z.B. zur Übernahme der Standortkosten durch den Bund im Jahr 1995. Eine systematische Übersicht über solche Beschlüsse lag nicht vor. Die erste Generalversammlung des Vereins ÖROK bestätigte im November 2023 drei frühere Beschlüsse zur Finanzierung der IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde und des National Contact Points sowie zur Einrichtung einer Liquiditätsreserve. Weitere Beschlüsse sollten gegebenenfalls im Rahmen der nächsten Sitzungen der Generalversammlung bestätigt werden.

- 8.2 Der RH wies darauf hin, dass zwischen 2008 und 2021 und damit über mehr als zehn Jahre keine Sitzung der politischen Konferenz der ÖROK stattfand, obwohl in der ÖROK-Geschäftsordnung mindestens eine Sitzung innerhalb von zwei Jahren vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, auf eine Abhaltung von Sitzungen der politischen Konferenz der ÖROK entsprechend ihrer Geschäftsordnung mindestens einmal innerhalb von zwei Jahren hinzuwirken.

Der RH bemerkte kritisch, dass die Stellvertreterkommission im Jahr 2021 das Budget für das Jahr 2022 genehmigte, obwohl ihr die politische Konferenz der ÖROK für dieses Jahr keine Beschlussbefugnis übertragen hatte. Er wies aber darauf hin, dass es ab Ende 2023 Aufgabe der Generalversammlung des Vereins ÖROK war, das jährliche Budget zu genehmigen, und dass damit keine Übertragung der Befugnis mehr erforderlich war.

Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die Geschäftsführung des Vereins ÖROK ein mittelfristiges Arbeitsprogramm und ein Jahresarbeitsprogramm erstellte und im November 2023 der Generalversammlung zur Zustimmung vorlegte, auch wenn dies in den Vereinsstatuten nicht explizit vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, der bisherigen Regelung folgend mittelfristige Arbeitsprogramme und Jahresarbeitsprogramme vorzusehen und der Vereinstätigkeit zugrunde zu legen.

Der RH hielt kritisch fest, dass in den Sitzungsdocumentationen der politischen Konferenz der ÖROK und der Stellvertreterkommission allfällige Vertretungsverhältnisse nicht und das Abstimmungsverhalten nicht durchgängig vermerkt waren. Zudem war bei der ersten Generalversammlung des Vereins ÖROK die Feststellung des Anwesenheitsquorums nicht dokumentiert.

Der RH empfahl daher dem Verein ÖROK, bei Sitzungen Anwesenheitsquoren, allfällige Vertretungsverhältnisse und das Abstimmungsverhalten zu dokumentieren.

Der RH merkte an, dass langfristig wirksame Beschlüsse von ÖROK-Gremien in finanzieller und organisatorischer Hinsicht in Sitzungsprotokollen dokumentiert waren und einzelne davon im Zuge der Vereinsgründung im November 2023 bestätigt wurden. Er vermisste aber eine systematische Übersicht solcher Beschlüsse; diese Übersicht könnte die Verwaltung erleichtern, insbesondere auch bei einem Wechsel der Geschäftsführung sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, wesentliche langfristig wirksame Beschlüsse in finanzieller und organisatorischer Hinsicht von ÖROK-Gremien systematisch in einem Dokument zusammenzufassen.

- 8.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium sei laut seiner Stellungnahme bemüht, auf eine periodische Abhaltung von Sitzungen der politischen Konferenz der ÖROK hinzuwirken. Dabei sei angesichts der breiten und hochrangigen Vertretung auf eine klare Bedarfsorientierung zu achten.

(2) Der Stellungnahme des Vereins ÖROK zufolge sei die Erstellung mittelfristiger Arbeitsprogramme langjährige geübte Praxis, die auch künftig beibehalten werde. Der Verein ÖROK nehme die diesbezügliche Feststellung zur Kenntnis, ebenso wie jene zur Dokumentation der Anwesenheitsquoten, allfälliger Vertretungsverhältnisse und des Abstimmungsverhaltens.

Für die Stellvertreterkommission (bis Ende 2023) sei allein die fristgerechte Einladung die Voraussetzung für das Vorliegen der Beschlussfähigkeit gewesen. Diese sei systematisch in den Protokollen – auch für die letzte Sitzung im Jahr 2023 – dokumentiert. Mit dieser habe, organisatorisch verschränkt, die erste Generalversammlung des Vereins ÖROK stattgefunden. Das Anwesenheitsquorum der ersten Generalversammlung sei durch die in der Teilnehmerliste festgehaltene Anwesenheit aller ordentlichen Vereinsmitglieder dokumentiert worden. Anwesenheitsquoten würden künftig auch geprüft und festgehalten. Beschlüsse der ÖROK, der Stellvertreterkommission oder der Generalversammlung bedürften der Einstimmigkeit, die dokumentiert werde. Allfällige abweichende Stimmen würden ebenfalls dokumentiert.

Der Verein ÖROK nehme auch die Empfehlung zur Zusammenfassung von langfristig wirksamen Beschlüssen zur Kenntnis und sagte zu, eine solche zu erstellen.

- 8.4 (1) Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass die ÖROK-Geschäftsordnung die Frequenz der Sitzungen der politischen Konferenz der ÖROK im überprüften Zeitraum nicht nur vom Bedarf abhängig mache, sondern eine Mindestanzahl festlege. Ein Abgehen davon setze nach Ansicht des RH eine Änderung der Geschäftsordnung voraus.

(2) Gegenüber dem Verein ÖROK führte der RH aus, dass er nicht die Feststellung der Beschlussfähigkeit der Stellvertreterkommission kritisch würdige, sondern jene der ersten Generalversammlung, die nicht nur über Anwesenheitslisten zu erheben, sondern explizit im Sitzungsprotokoll zu dokumentieren wäre. Zudem merkte er kritisch an, dass in den Sitzungsdocumentationen der politischen Konferenz der ÖROK und der Stellvertreterkommission allfällige Vertretungsverhältnisse nicht und das Abstimmungsverhalten nicht durchgängig vermerkt waren. Er sah die Absicht des Vereins ÖROK, das Anwesenheitsquorum und das Abstimmungsverhalten der Anwesenden zu dokumentieren, positiv.

Personal der ÖROK-Geschäftsstelle

- 9.1 (1) Der Personalstand der ÖROK-Geschäftsstelle entwickelte sich von 2018 bis 2023 wie folgt:

Tabelle 1: Personalstand der ÖROK-Geschäftsstelle nach Arbeitsbereichen

Arbeitsbereich	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2018 bis 2023
	in Vollzeitäquivalenten zum 31. Dezember						in %
Geschäftsführung	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0
Teamassistentz	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	5,0	25,0
Raumentwicklung	1,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	110,0
Regionalwirtschaft	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0
National Contact Point	2,9	2,6	2,6	2,6	2,7	3,8	31,0
IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde	8,3	10,1	10,3	9,4	10,7	11,2	34,9
Summe	19,2	21,8	22,0	21,1	22,5	25,1	30,7

EFRE = Europäischer Fonds für Regionalentwicklung

IWB = Investitionen in Wachstum und Beschäftigung

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK

Der Personalstand stieg von 2018 bis 2023 um 5,9 Vollzeitäquivalente bzw. 30,7 %. Nahezu die Hälfte (2,9 Vollzeitäquivalente) des Anstiegs entfiel auf die Tätigkeit der ÖROK-Geschäftsstelle als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde.

Rund 88 % des Personaleinsatzes in Vollzeitäquivalenten entfielen im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2023 – nach Umlage der Geschäftsführung und Teamassistentz – auf die Arbeitsbereiche, deren Personal im Rahmen von EU-Regionalprogrammen finanziert wurde (IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde, National Contact Point, Regionalwirtschaft). Rund 12 % des Personaleinsatzes betrafen die Raumentwicklung als ursprünglichen Kernbereich der ÖROK.

Von den zum 31. Dezember 2023 tätigen 32 Personen (in Köpfen; einschließlich der beiden Geschäftsführer) waren 22 (68,7 %) Frauen und zehn (31,3 %) Männer.

(2) Die ÖROK-Geschäftsstelle konnte bis 2023 – mangels eigener Rechtspersönlichkeit – selbst kein Personal anstellen. Die beiden Geschäftsführer waren Bedienstete des Bundes bzw. Landes (**TZ 10**). Die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überließ seit 2003 die Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **Umweltbundesamt**) der ÖROK-Geschäftsstelle zur dauernden Dienstaussübung.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung galten Vereinbarungen zwischen dem Umweltbundesamt und der ÖROK von 2014 und 2022. Demnach war die ÖROK-Geschäftsstelle im Wesentlichen für die Wahrung der arbeitsrechtlichen Pflichten (Arbeitszeit, Arbeitnehmerschutz) verantwortlich, das Umweltbundesamt für die Einhaltung aller sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Vorschriften. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstanden der Fach- und Dienstaufsicht der ÖROK-Geschäftsstelle.

Die ÖROK-Geschäftsstelle hatte dem Umweltbundesamt Aufwandsentschädigungen in Höhe der monatlichen Personalkosten sowie eine monatliche Aufwandspauschale für administrative Leistungen zu ersetzen. Ab 2023 hatte das Umweltbundesamt die Personalgestellung der Umsatzsteuer zu unterwerfen, was den Personalaufwand bei der ÖROK-Geschäftsstelle um 367.000 EUR erhöhte (TZ 12). Dies war u.a. ein Grund, mit dem Verein ÖROK eine eigene Rechtspersönlichkeit zu schaffen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereitete die ÖROK-Geschäftsstelle die Personalübernahme in den Verein ÖROK ab Mitte 2024 vor.

- 9.2 Der RH wies darauf hin, dass – gemessen am gesamten Personaleinsatz der ÖROK – der Personaleinsatz für die in der ÖROK-Geschäftsordnung festgelegten Kernaufgaben der ÖROK im Bereich Raumentwicklung nur einen geringen Anteil hatte: Er belief sich neben dem anteiligen Personaleinsatz der Geschäftsführung und Teamassistenten auf nur rund zwei Vollzeitäquivalente. Auch der Anstieg des Personalstands in Vollzeitäquivalenten um 30,7 % von 2018 bis 2023 betraf überwiegend die Tätigkeit der ÖROK-Geschäftsstelle als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde und als National Contact Point.

Der RH hielt fest, dass der Frauenanteil in der ÖROK-Geschäftsstelle bei mehr als zwei Dritteln lag.

Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geplante Übernahme der vom Umweltbundesamt überlassenen und von der ÖROK finanzierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verein ÖROK erachtete der RH als zweckmäßig, weil damit in der Personalverwaltung klare Strukturen geschaffen werden.

Geschäftsführung der ÖROK-Geschäftsstelle

- 10.1 (1) Die Leitung der ÖROK-Geschäftsstelle oblag gemäß der ÖROK-Geschäftsordnung zwei „gleichberechtigten“ Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführern. Diese waren von der für Koordination von Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Bundesministerin bzw. dem dafür zuständigen Bundesminister zu bestellen, eine bzw. einer davon auf Vorschlag der Landeshauptleutekonferenz.

Die beiden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung tätigen Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle waren 2001 bzw. 2003 vom damaligen Bundeskanzler³⁶ bestellt worden, einer der beiden auf Vorschlag der Landeshauptleutekonferenz. Ein Geschäftsführer war Bediensteter des Landwirtschaftsministeriums und laut dessen Geschäftseinteilung der ÖROK-Geschäftsstelle als Geschäftsführer „zugeteilt“. Der zweite Geschäftsführer war Bediensteter des Landes Oberösterreich und der Verbindungsstelle der Bundesländer zugewiesen.

(2) Das Landwirtschaftsministerium und das Land Oberösterreich verrechneten der ÖROK jeweils 75 % des Personalaufwands des vom Bund bzw. Land gestellten Geschäftsführers. Dieser Aufteilung lag die Überlegung zugrunde, dass die Geschäftsführer aus einer der ÖROK-Mitgliedsorganisationen (Bund, Länder) kamen und weiterhin in dieser verankert bleiben sollten. Auf Länderseite beruhte die anteilmäßige Aufteilung auf einem Umlaufbeschluss der Landesamtsdirektoren aus 2002. Beim Landwirtschaftsministerium lag keine schriftliche Unterlage über die Festlegung des verrechneten Anteils von 75 % vor. Diesbezügliche Beschlüsse der ÖROK gab es nicht.

Im Frühjahr 2024 schrieb der Verein ÖROK die Geschäftsführung des Vereins gemäß Stellenbesetzungsgesetz³⁷ aus. Sie bestand aus zwei „gleichberechtigten Gesamtgeschäftsführerinnen bzw. Gesamtgeschäftsführern“, wobei eine Person über besondere Kenntnisse in Bundesangelegenheiten, die andere Person über besondere Kenntnisse in Landesangelegenheiten verfügen sollte. Die Stellenausschreibung enthielt keine Angaben zum vorgesehenen Beschäftigungsausmaß. Laut Landwirtschaftsministerium sollte das Beschäftigungsausmaß für den Verein ÖROK im Zuge der Vertragsverhandlungen definiert werden.

(3) Im Landwirtschaftsministerium lagen keine Unterlagen über den dienstrechtlichen Charakter der Verwendung des Bediensteten des Landwirtschaftsministeriums als Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle vor. Es gab auch keine Arbeitsplatzbeschreibung für seine Aufgaben; laut Landwirtschaftsministerium umfassten seine

³⁶ Dr. Wolfgang Schüssel

³⁷ BGBl. I 26/1998 i.d.g.F.

Aufgaben die Vorbereitung und Verhandlung zur EU-Kohäsionspolitik für das Landwirtschaftsministerium.

(4) Der anteilige Personalaufwand der Geschäftsführer wurde mit den Mitgliedsbeiträgen des Bundes und des Landes Oberösterreich gegengerechnet. Gemäß einer Vereinbarung des Landwirtschaftsministeriums mit der ÖROK-Geschäftsstelle aus 2019 waren die „anrechenbaren Personalkosten“ des vom Bund gestellten Geschäftsführers mit dem ÖROK-Mitgliedsbeitrag des Bundes gegenzurechnen. Welche Bestandteile des Personalaufwands anrechenbar waren (z.B. Gehalt, Überstunden, Pensionstangente), war darin nicht definiert.

Von Jänner 2018 bis Februar 2019 war der vom Landwirtschaftsministerium gestellte Geschäftsführer im Zusammenhang mit dem EU-Vorsitz Österreichs für das Landwirtschaftsministerium etwa ein Jahr in Brüssel tätig. In dieser Zeit übernahm laut ÖROK-Geschäftsstelle der zweite Geschäftsführer zwar vermehrt Aufgaben in der operativen Abwicklung, die beiden Geschäftsführer stimmten aber wichtige Unterlagen und Entscheidungen ab, nahmen gemeinsam an wichtigen Sitzungen teil und stellten die gemeinsame Zeichnung von Geldgeschäften sicher. Das Landwirtschaftsministerium verrechnete der ÖROK für diesen Zeitraum keinen Personalaufwand und leistete den vollen Mitgliedsbeitrag des Bundes.

Bei der Personalverrechnung berücksichtigte das Land Oberösterreich einen Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwands. Laut Beschluss der Stellvertreterkommission aus 1995 war vorgesehen, dass auch für den vom Bund gestellten Geschäftsführer eine Pensionstangente in Höhe von etwa einem Drittel des Gehalts berücksichtigt wird. Das Bundeskanzleramt hatte für 2017 eine Pensionstangente von 31,8 % unter Bezugnahme auf § 78c Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979³⁸ verrechnet. Für den Zeitraum von März 2019 bis Ende 2023 verrechnete das Landwirtschaftsministerium keinen vergleichbaren Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwands.

(5) Die Geschäftsführer waren bis 2023 laut ÖROK-Geschäftsordnung bevollmächtigt, gemeinsam Rechtsgeschäfte im Namen und auf Rechnung des Bundes, der Länder, des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes abzuschließen. In der ÖROK-Geschäftsordnung waren keine Vertretungsregelungen für die Geschäftsführer vorgesehen, zur Aufgabenteilung zwischen den Geschäftsführern konnte für die Geschäftsführung eine Geschäftsordnung erlassen werden.

Ab 2024 vertraten laut Vereinsstatuten die Geschäftsführer den Verein ÖROK gemeinsam. Eine allenfalls erstellte Geschäftsordnung für die Geschäftsführung war von der Generalversammlung zu genehmigen. Es stand der Geschäftsführung frei,

³⁸ BGBl. 333/1979 i.d.g.F.

geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine rechtsgeschäftliche Vollmacht zu erteilen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es weder eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung noch eine rechtsgeschäftliche Vollmacht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

- 10.2 Der RH bemerkte kritisch, dass für den vom Bund entsandten Geschäftsführer keine schriftliche Unterlage für die Festlegung des verrechneten Beschäftigungsausmaßes von 75 % für die Geschäftsführung der ÖROK-Geschäftsstelle vorlag. Der RH sah Klärungsbedarf auch dadurch gegeben, dass die Stellenausschreibung für die Geschäftsführung des Vereins ÖROK im Frühjahr 2024 keine Angaben zum Beschäftigungsausmaß enthielt.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK, den künftigen Aufwand bzw. das künftig erforderliche Beschäftigungsausmaß für die Geschäftsführung fundiert abzuschätzen.

Zudem empfahl er dem Verein ÖROK, in der Generalversammlung das Beschäftigungsausmaß der Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer zu beschließen.

Der RH hielt kritisch fest, dass beim Landwirtschaftsministerium mangels Dokumentation keine ausreichende Klarheit über den dienstrechtlichen Charakter der Verwendung eines Bundesbediensteten als Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle bestand. Er wies zudem kritisch darauf hin, dass das Landwirtschaftsministerium – im Unterschied zum Land Oberösterreich – der ÖROK keinen vergleichbaren Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwands für den vom Bund gestellten Geschäftsführer verrechnete, wie dies laut Beschluss der Stellvertreterkommission aus 1995 vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, im Falle einer Bestellung einer bzw. eines Bundesbediensteten zur Geschäftsführerin bzw. zum Geschäftsführer des Vereins ÖROK eine dienstrechtliche Klarstellung ihrer bzw. seiner Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium weiters, abhängig von der Ausgestaltung des künftigen Dienstverhältnisses die rechtlichen Voraussetzungen für eine Weiterverrechnung eines Beitrags zur Deckung des Pensionsaufwands an den Verein ÖROK zu prüfen, um eine einheitliche Vorgehensweise für beide Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer sicherzustellen.

Der RH hielt kritisch fest, dass es in der ÖROK-Geschäftsstelle bzw. im Verein ÖROK bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Vertretungsregelung für die Geschäftsführer gab, obwohl diese nur gemeinsam vertretungsberechtigt waren. Dies konnte

die Handlungsfähigkeit bei einer längeren Abwesenheit eines Mitglieds der Geschäftsführung beeinträchtigen.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, eine Vertretungsregelung für die Geschäftsführung vorzusehen, um die Handlungsfähigkeit des Vereins auch während einer längeren Abwesenheit eines Mitglieds der Geschäftsführung sicherzustellen.

- 10.3 Laut übereinstimmenden Stellungnahmen des Landwirtschaftsministeriums und des Vereins ÖROK nähmen sie die Empfehlung zur Kenntnis, die Generalversammlung mit dem Beschäftigungsausmaß der Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer zu befassen. Laut Landwirtschaftsministerium sei zur Zeit der Stellungnahme keine Bundesbedienstete bzw. kein Bundesbediensteter zur Geschäftsführerin bzw. zum Geschäftsführer der ÖROK bestellt.

Der Verein ÖROK hielt zur empfohlenen Vertretungsregelung fest, dass die Gebärungsüberprüfung des RH in die Übergangsphase von der auf einer Geschäftsordnung basierenden Organisation hin zum Verein (mit Wirkung 1. Jänner 2024) gefallen sei. Die geltenden Vereinsstatuten würden die Einräumung von Vertretungsregelungen für die Geschäftsführung ermöglichen. Der Verein ÖROK erachte eine solche Regelung als praktikabel und arbeite eine solche daher aus.

- 10.4 Der RH wies gegenüber dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK darauf hin, dass das künftig erforderliche Beschäftigungsausmaß für die Geschäftsführung nicht nur zu beschließen, sondern als Grundlage für die Befassung der Generalversammlung zuvor fundiert abzuschätzen wäre.

Finanzierung, Mittelverwendung und Auftragsvergaben

Finanzielle Lage

Einnahmen

11.1 (1) Die Einnahmen der ÖROK für die Erfüllung ihrer Aufgaben stammten aus

- Mitgliedsbeiträgen des Bundes, der Länder, des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes,
- Refundierungen für ÖROK-Projekte, deren Kosten über Mitgliedsbeiträge nicht gedeckt waren (z.B. Bodenstrategie),
- Refundierungen für EFRE-Projekte für die Tätigkeit der ÖROK-Geschäftsstelle als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde aus der sogenannten Technischen Hilfe³⁹ des jeweiligen EU-Regionalprogramms sowie Kofinanzierungen aus Bundes- und Landesmitteln und
- Refundierungen des Bundes für die Aufgaben als National Contact Point.

Die Einnahmen entwickelten sich von 2018 bis 2023 wie folgt:

Tabelle 2: Einnahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2018 bis 2023
	in 1.000 EUR						in %
Mitgliedsbeiträge ¹	928	928	928	928	928	928	0,0
Refundierungen ÖROK-Projekte	12	130	10	40	156	246	>1.000
Refundierung EFRE-Projekte	1.144	1.786	1.565	2.064	1.835	2.387	108,7
Refundierung National Contact Point	300	320	320	320	290	534	78,0
Sonstiges	1	2	2	2	2	12	>1.000
Summe	2.385	3.166	2.825	3.354	3.211	4.107	72,2

EFRE = Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK

¹ ab 2024: 1,25 Mio. EUR

³⁹ Mit Mitteln der Technischen Hilfe sollten in den EU-Regionalprogrammen personelle und materielle Ressourcen für die Koordinierung und Umsetzung einschließlich der notwendigen Kontrollaufgaben finanziert werden.

(2) Die Mitgliedsbeiträge setzten sich nach der ÖROK-Geschäftsordnung zu jeweils 48 % aus Beiträgen des Bundes und der Länder und zu jeweils 2 % aus Beiträgen des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zusammen. Die Beiträge waren „tunlichst“ im ersten Quartal des jeweiligen Budgetjahres zu leisten. Dieser Vorgabe der ÖROK-Geschäftsordnung kamen die Mitglieder in den Jahren 2018 bis 2023 mit wenigen, begründeten Ausnahmen jeweils zeitgerecht nach. Im November 2023 erhöhte die Generalversammlung die seit 2004 nicht wertangepassten Mitgliedsbeiträge zur Abdeckung des gestiegenen Gesamtaufwands ab 2024 auf 1,25 Mio. EUR.

(3) Seit 2014 übernahm die ÖROK-Geschäftsstelle die Aufgabe als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde für die EU-Programme⁴⁰. Die vereinnahmten Mittel aus der Technischen Hilfe für die Tätigkeit der ÖROK-Geschäftsstelle als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde betrugen im Jahr 2023 mehr als doppelt so viel wie im Jahr 2018. Dies lag vor allem am höheren Personalstand, der Indexsteigerung des Personalaufwands, der 2023 für die Personalgestaltung durch das Umweltbundesamt anfallenden Umsatzsteuer und an dem ab 2023 durch die IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde wahrgenommenen Monitoringsystem für das IBW/EFRE & JTF-Regionalprogramm 2021 bis 2027.

(4) In der ÖROK-Geschäftsstelle war auch der National Contact Point als nationale Service-Informationsstelle für Projekte der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit eingerichtet. Die dafür erforderliche Finanzierung hatte das Landwirtschaftsministerium aufzubringen. Die Steigerung der Abgeltung ab dem Jahr 2023 war ebenfalls überwiegend auf die Erhöhung des Personalaufwands und die anfallende Umsatzsteuer zurückzuführen.

(5) Unter den Refundierungen für ÖROK-Projekte waren unabhängig von den Mitgliedsbeiträgen geleistete Beiträge der ÖROK-Mitglieder erfasst. Diese Beiträge betrafen im Jahr 2022 und 2023 vor allem Mittel für die Bodenstrategie mit 101.000 EUR bzw. 156.000 EUR (**TZ 23**). Zudem enthielten diese Refundierungen Mittel für die Projekte „Regionale Handlungsebenen stärken“ (2019 bis 2021), „Fortschrittsbericht“ (2019) und „Haushaltsprognose“ (2023).

(6) Die Position Sonstiges beinhaltete Verkaufserlöse für Publikationen und Zinserträge.

11.2 Der RH hielt fest, dass die ÖROK-Mitglieder ihre Beiträge – bis auf wenige, begründete Ausnahmen – zeitgerecht leisteten. Er wies kritisch darauf hin, dass die jährlichen Mitgliedsbeiträge in Höhe von insgesamt 928.000 EUR über 20 Jahre (von 2004 bis 2023) unverändert blieben und erst ab 2024 um rund ein Drittel auf

⁴⁰ IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014 bis 2020, IBW/EFRE & JTF-Regionalprogramm 2021 bis 2027

1,25 Mio. EUR erhöht wurden. In diesem Zusammenhang wies der RH zudem darauf hin, dass es für die Finanzierung von größeren Projekten, wie der Bodenstrategie, bereits in der Vergangenheit zusätzlicher Budgetmittel der ÖROK-Mitglieder bedurfte. Die Steigerung der Mitgliedsbeiträge ab 2024 war vor allem inflationsbedingt.

Der RH wies darauf hin, dass rund zwei Drittel der gesamten Einnahmen der Jahre 2018 bis 2023 in Höhe von 19 Mio. EUR auf die ÖROK-Geschäftsstelle in ihrer Funktion als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde und National Contact Point im Bereich der EU-Regionalpolitik entfielen.

Ausgaben

12.1 (1) Die Ausgaben der ÖROK entwickelten sich von 2018 bis 2023 wie folgt:

Tabelle 3: Ausgaben der Österreichischen Raumordnungskonferenz

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2018 bis 2023
	in 1.000 EUR						in %
Ausgaben für Personal (Personalaufwand)	1.479	1.510	1.682	1.819	1.942	2.487	68,2
Entgelte an juristische Personen	897	1.114	1.211	1.330	1.167	1.203	34,1
sonstige Ausgaben	63	221	195	206	220	362	474,6
Summe	2.439	2.845	3.088	3.355	3.329	4.052	66,1

Quelle: ÖROK

Der Anteil des Personalaufwands an den gesamten Ausgaben der ÖROK von 2018 bis 2023 betrug 57,1 %. Die Steigerung des Personalaufwands (um 68,2 %) war auf die im Jahr 2023 anfallende Umsatzsteuer für die Personalgestellung durch das Umweltbundesamt, eine Erhöhung des Personalstands um 30,7 % und die inflationsbedingt gestiegenen Gehälter zurückzuführen.

Die Entgelte an juristische Personen betrafen vor allem Beratungsleistungen (**TZ 13**) und hatten von 2018 bis 2023 einen Anteil von 36,2 % an den gesamten Ausgaben. Sie stiegen in diesem Zeitraum um 34,1 %.

Die sonstigen Ausgaben umfassten vor allem die Betriebskosten für die Büros, die im Jahr 2023 rd. 187.000 EUR betrugen. Die Steigerung im Jahr 2023 war vor allem auf höhere Energiepreise und die hohe Inflationsrate zurückzuführen. Für die Unterbringung der ÖROK-Geschäftsstelle sorgte bis November 2018 das Bundeskanzleramt, danach trug das Landwirtschaftsministerium die Miete für den Bürostandort (**TZ 17**).

(2) Das Budget 2024 wies eine neue Struktur auf, die den vier in den Vereinsstatuten genannten Ausschüssen folgte. Demnach hatte den größten Anteil an den gesamten Ausgaben von 2018 bis 2023 mit 41,1 % die Tätigkeit der ÖROK für die Abwicklung der EU-Regionalprogramme (als IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde), gefolgt von den Gemeinkosten (insbesondere für Geschäftsführung und Assistenz) mit einem Anteil von 24,3 %. Die Raumentwicklung als ursprünglicher Kernbereich der ÖROK hatte über die Jahre 2018 bis 2023 einen Anteil von 18,6 %, die EU-Kooperationen (National Contact Point) einen Anteil von 8,4 % und die Regionalwirtschaft von 7,6 % (Tabelle B im Anhang A).

(3) Der gesamte über die Jahre 2018 bis 2023 entstandene Fehlbetrag betrug rd. 60.000 EUR und konnte mit vorhandenen liquiden Mitteln aus Überhängen der Vorjahre abgedeckt werden.

- 12.2 Der RH hielt fest, dass die ÖROK von den eingesetzten Mitteln mehr als die Hälfte für Personal und mehr als ein Drittel für externe Auftragsvergaben aufwendete. Dazu verwies er auf seine Feststellungen in TZ 9 (Personal der ÖROK-Geschäftsstelle) und TZ 13 (Vergabe von Werkverträgen) und merkte an, dass die Ausgabenschwerpunkte der ÖROK nicht in ihrem ursprünglichen Kernbereich der Raumentwicklung lagen.

Vergabe von Werkverträgen

- 13.1 (1) Die im Rahmen von Werkverträgen vergebenen Leistungen betrafen vor allem Studien zur Raumentwicklung und Regionalpolitik sowie IT.

(2) Für Auftragsvergaben durch die ÖROK⁴¹ galt das Bundesvergabegesetz 2018⁴². In einer internen Anleitung der ÖROK-Geschäftsstelle für Vergabeverfahren waren der generelle Ablauf eines Vergabeverfahrens, die Zuständigkeiten, die Grundsätze des Vergaberechts und Erläuterungen zu einzelnen Schritten des Vergabeverfahrens enthalten.

Die Anleitung wies besonders auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Auftrags-wertschätzung und die Wahl des Vergabeverfahrens zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens hin. Dabei sollten alle zugehörigen Leistungen und Optionen und etwaige Vertragsverlängerungen einbezogen werden. Für Direktvergaben waren mindestens drei unverbindliche Preisankünfte oder Angebote einzuholen. Ein Abweichen von dieser Regelung war möglich, wenn die Preisangemessenheit (z.B. Tagsätze) von früheren Aufträgen her nachvollzogen werden konnte oder nur ein

⁴¹ Auftraggeber waren bis 2023 die Republik Österreich, die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund, alle vertreten durch die Geschäftsführer der ÖROK-Geschäftsstelle.

⁴² BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

spezifischer Anbieter infrage kam. Bei allen Vergaben war die Eignung des Bieters zu prüfen und zu dokumentieren.

(3) (a) Der RH überprüfte die Vergabe von 26 – im überprüften Zeitraum aufrechten – Werkverträgen durch die ÖROK-Geschäftsstelle, die er anhand des Auftragswerts bzw. der Schwerpunkte Raumentwicklung, Regionalpolitik und IT auswählte:

- 22 Direktvergaben mit einem geschätzten Auftragswert von jeweils unter 100.000 EUR⁴³ exkl. USt,
- drei Vergaben⁴⁴ im Rahmen von Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Unterschwellenbereich (in den Jahren 2018 und 2019 bis zu einem geschätzten Auftragswert von 221.000 EUR⁴⁵ exkl. USt) und
- eine Vergabe im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit vorheriger (EU-weiter) Bekanntmachung im Oberschwellenbereich.

(b) Bei einer Direktvergabe wird gemäß Bundesvergabegesetz 2018 eine Leistung, gegebenenfalls nach Einholung von Angeboten oder unverbindlichen Preisauskünften von einem oder mehreren Unternehmern, formfrei von einem ausgewählten geeigneten Unternehmer gegen Entgelt bezogen. Der RH stellte zu den Direktvergaben Folgendes fest:

- Bei sieben von 22 überprüften Direktvergaben gab es – abgesehen von den Werkverträgen – keine Dokumentation zum Vergabeverfahren.
- Bei sechs Direktvergaben war eine Auftragswertschätzung zu Beginn des Vergabeverfahrens, bei acht Direktvergaben erst in der nachgängig erstellten Vergabedokumentation dokumentiert.
- Bei acht der dokumentierten Direktvergaben gab es weder Vergleichsangebote noch mehrere unverbindliche Preisauskünfte. Laut den vorliegenden Vergabedokumentationen prüfte die ÖROK-Geschäftsstelle die Preisangemessenheit anhand der herangezogenen Tagsätze und der für die Leistung zu erbringenden Anzahl an Arbeitstagen bzw. anhand vergleichbarer vorangegangener Aufträge. Die Auftragswerte bei diesen Vergaben lagen zwischen 22.000 EUR und 88.000 EUR (exkl. USt).

(c) Gemäß Bundesvergabegesetz 2018 war bei der Auftragswertschätzung der geschätzte Gesamtwert aller zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen, die in der Ausschreibung ausdrücklich vorgesehen werden sollen, zu berücksichtigen.

⁴³ Der Schwellenwert für Direktvergaben lag im Zeitraum 1. Jänner 2023 bis 6. Februar 2023 – mangels geltender Schwellenwertverordnung – bei 50.000 EUR.

⁴⁴ davon eine Vergabe an die Universität Wien

⁴⁵ Der Schwellenwert lag von 2020 bis 2021 bei 214.000 EUR und von 2022 bis 2023 bei 215.000 EUR.

Laut der Ausschreibung der Leistungen für die Erstellung des ÖREK 2030 waren die Begleitung und Moderation der geplanten Reflexionsveranstaltungen bei Bundesinstitutionen und Ländern optional anzubieten. Für die Auftragswertschätzung setzte die ÖROK-Geschäftsstelle eine pauschale Summe auf Basis der Aufträge des vorangegangenen ÖREK 2011 an. Die Zusammensetzung dieser Summe nach den vorgesehenen Leistungspaketen und Optionen war nicht dokumentiert. Letztlich wurden bei einem Auftragswert von 198.300 EUR (exkl. USt) optionale Leistungen in Höhe von 28.050 EUR (exkl. USt) abgerechnet. Auch bei einem weiteren Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich und bei den meisten Direktvergaben waren nur pauschale Auftragswertschätzungen für den Gesamtauftrag dokumentiert.

(d) Das Verhandlungsverfahren im Oberschwellenbereich für die begleitende Evaluierung des IWB/EFRE-Regionalprogramms 2014 bis 2020 mit einem Auftragswert von rd. 580.000 EUR (exkl. USt) wickelte die Bundesbeschaffung GmbH für die ÖROK-Geschäftsstelle ab.

- 13.2 Der RH anerkannte, dass die ÖROK-Geschäftsstelle eine interne Regelung für die Durchführung von Vergabeverfahren auf Grundlage des Bundesvergabegesetzes 2018 hatte. Er hielt es für zweckmäßig, dass sich die ÖROK-Geschäftsstelle in einem monetär und inhaltlich bedeutsamen Vergabeverfahren der Unterstützung der Bundesbeschaffung GmbH bediente.

Der RH wies darauf hin, dass der Auftragswert bei 22 von 26 überprüften Vergaben von Dienstleistungen unter 100.000 EUR lag und damit Direktvergaben möglich waren. Er hielt kritisch fest, dass – entgegen der internen Anleitung zu Vergabeverfahren – bei sieben und damit bei fast einem Drittel der überprüften Direktvergaben keine Dokumentation zum Vergabeverfahren vorlag und eine Auftragswertschätzung zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens nur in etwas mehr als einem Viertel der überprüften 22 Direktvergaben dokumentiert war. Bei etwa der Hälfte der dokumentierten Direktvergaben holte die ÖROK-Geschäftsstelle keine Vergleichsangebote ein bzw. fehlten mehrere unverbindliche Preisauskünfte. Auch wenn die ÖROK-Geschäftsstelle die Preisangemessenheit einer angebotenen Leistung anhand einer Schätzung des Aufwands bzw. vergleichbarer vorangegangener Aufträge geprüft hatte, wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, diese auch anhand von konkreten Vergleichsangeboten zu prüfen, um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherzustellen, insbesondere bei Auftragswerten nahe der Direktvergabeschwelle. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen zu Direktvergaben in seinem Bauleitfaden⁴⁶, wonach eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten bei Direktvergaben vorzusehen war.

⁴⁶ RH-Leitfaden „Management von öffentlichen Bauprojekten, Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofes“ (2018) S. 50 f.

Der RH merkte kritisch an, dass bei den meisten Direktvergaben und bei zwei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich die Auftragswertschätzung nur pauschal für den Gesamtauftrag, aber nicht nach Leistungspositionen dokumentiert war. Dies erschwerte die Nachvollziehbarkeit der Auftragswertschätzung. Zudem war nicht ersichtlich, inwieweit optional angefragte bzw. ausgeschriebene Leistungen umfasst waren, die für die Schätzung des Auftragswerts und die Wahl des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen waren.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, den geschätzten Auftragswert zu Beginn des Vergabeverfahrens nachvollziehbar auf der Grundlage der zu beauftragenden Leistungspositionen zu ermitteln und dies auch zu dokumentieren.

Zudem empfahl er dem Verein ÖROK, in seiner internen Anleitung für Vergabeverfahren bei Direktvergaben – unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften vorzusehen und diese einzuhalten.

- 13.3 Der Verein ÖROK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass alle Vergaben unter Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften und der deutlich überwiegende Teil aller Direktvergaben auf Basis von Vergleichsangeboten bzw. öffentlichen Bekanntmachungen erfolgt seien. Vergaberechtliche Dienstleister würden aktuelle Vergaben im Oberschwellenbereich begleiten. Der Verein ÖROK wies weiters auf seine interne Regelung für Direktvergaben und die dort geregelten Ausnahmen hin.

Bei den im Bericht angeführten Vergaben habe es sich um hochspezialisierte Aufträge gehandelt (etwa für die Erstellung einzelner Beiträge zum Raumordnungsbericht oder zu Strategiedokumenten). Dafür seien nur sehr wenige spezifische Expertinnen und Experten am Markt verfügbar, wie dies auch wiederholt durch öffentlich bekanntgemachte Aufrufe dokumentiert sei. All diese Aufträge würden auf den in den jeweiligen Ausschüssen abgestimmten und dokumentierten fachlichen Konzeptionen basieren. In einem Fall handle es sich um eine Dienstleistung, deren Vergabe noch deutlich vor der Erstellung der internen Regelung erfolgt sei.

Der Verein ÖROK nahm die Empfehlung zur Auftragswertermittlung auf Basis von Leistungspositionen zur Kenntnis und sagte zu, die diesbezügliche interne Regelung und Praxis nachzuschärfen. Ebenso sagte er zu, die bestehende interne Regelung zur Ermittlung des Auftragswerts zu präzisieren und die Einführung von weiteren Wertgrenzen zu prüfen.

- 13.4 Der RH entgegnete dem Verein ÖROK, dass der Verein nur bei etwa einem Drittel der vom RH überprüften Direktvergaben nachweislich Vergleichsangebote eingeholt hatte und bei fast einem Drittel der überprüften Direktvergaben keine Dokumentation zum Vergabeverfahren vorlag.

Der RH erachtete es als zweckmäßig, alle Möglichkeiten zur Erweiterung des Bieterkreises auszuschöpfen, um einen Wettbewerb zwischen potenziellen Bietern zu erreichen. Daher wären auch bei Direktvergaben mit einer potenziell eingeschränkten Bieteranzahl Vergleichsangebote einzuholen. Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen.

Standort für die ÖROK-Geschäftsstelle

Standortauswahl

- 14.1 (1) Die ÖROK-Geschäftsstelle war bis 2018 in Räumen des Bundeskanzleramts untergebracht, zuletzt in der Hofburg. Zu den Standortkosten für die Unterbringung der ÖROK-Geschäftsstelle gab es seit 1995 einen Beschluss der Stellvertreterkommission, wonach der Bund für den Mietzins und gebäudeseitige Betriebskosten des Standorts aufkommen sollte, während die anderen ÖROK-Mitglieder ihre Dienstreisekosten in ÖROK-Angelegenheiten trugen. Die ÖROK übernahm die „einrichtungsbedingten Betriebskosten“ (Energie, Reinigung etc.).

(2) (a) Infolge der Übertragung der Zuständigkeiten vom Bundeskanzleramt zum Landwirtschaftsministerium Anfang 2018 kündigte das Bundeskanzleramt Ende Februar 2018 die Vereinbarung über die Unterbringung der ÖROK-Geschäftsstelle in der Hofburg per Ende August 2018. Damit war es für die ÖROK-Geschäftsstelle erforderlich, den Standort zu wechseln.

(b) Das Landwirtschaftsministerium übernahm die Standortsuche für die ÖROK-Geschäftsstelle, die dem Landwirtschaftsministerium Mitte Jänner 2018 ihre Anforderungen an den Raumbedarf (ca. 1.100 m² bis 1.300 m² Nutzfläche inklusive Archiv und u.a. geeigneten Sitzungsräumen) übermittelte. Zudem erhielt das Landwirtschaftsministerium von der ÖROK-Geschäftsstelle die Ergebnisse einer ersten Markterkundung, die sie bereits im Herbst 2017 durchgeführt hatte, u.a. auch bei der ARE Austrian Real Estate GmbH.

Die in weiterer Folge vom Landwirtschaftsministerium dokumentierten Standortanforderungen waren eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln für Vertreterinnen und Vertreter der Bundes- und Landesdienststellen sowie eine langfristige Anmietungsmöglichkeit.

(c) Das Landwirtschaftsministerium holte ab Jänner 2018 mehrere Angebote für Mietobjekte ein. Es habe auch bei der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. telefonisch angefragt, aber kein passendes Mietangebot erhalten.

Im März 2018 bot ein Immobilienunternehmen im Nahebereich des späteren Vermieters dem Landwirtschaftsministerium weitere 17 Objekte als mögliche Standorte an. Davon waren – nach Einschätzung des RH – zumindest neun Objekte im 2., 3. und 4. Wiener Gemeindebezirk in unmittelbarer, fußläufiger Entfernung von U-Bahnstationen hinsichtlich der angebotenen Flächen und Lagen grundsätzlich geeignet. Die monatlichen Netto-Mietpreise lagen bei sieben Objekten zwischen 10,80 EUR und 15,50 EUR pro m² und bei zwei weiteren Objekten bei 17 EUR bzw. 17,50 EUR pro m².⁴⁷ Angebote außerhalb Wiens lagen nicht vor.

Für das Frühjahr 2018 waren eine nähere Befassung mit einem Standort am Fleischmarkt im 1. Wiener Gemeindebezirk nahe des Schwedenplatzes⁴⁸ und Mietvertragsentwürfe dafür dokumentiert. Das Landwirtschaftsministerium verglich Standortvarianten nicht anhand objektiver und nachvollziehbarer Auswahlkriterien.

Im Juli 2018 prüfte das Landwirtschaftsministerium – auf Aufforderung des Bundesministeriums für Finanzen – die Preisangemessenheit des von ihm festgelegten Standorts Fleischmarkt. Demnach habe ein Vergleich der monatlichen Mieten im 1. Wiener Gemeindebezirk Preise zwischen 15 EUR und 25 EUR pro m² und um den Hauptbahnhof zwischen 16 EUR und 18 EUR pro m² ergeben. Gemessen am durchschnittlichen Marktpreis und den Büromieten für 2018 gemäß einer Kundmachung des Bundesministers für Finanzen⁴⁹ von monatlich 21,40 EUR für den 1. Wiener Gemeindebezirk bei sehr gutem Nutzungswert ging das Landwirtschaftsministerium von einem „angemessenen Mietpreis“ aus.

(d) Im Juli 2018 schlossen die Republik Österreich, vertreten durch das Landwirtschaftsministerium, und ein privates Immobilienunternehmen einen Mietvertrag für den Standort Fleischmarkt mit Mietbeginn 15. November 2018 ab (TZ 15, TZ 16). Der Mietvertrag war auf zehn Jahre befristet, mit einer Verlängerungsoption für den Mieter um weitere zehn Jahre. Der Mieter verzichtete während der ersten sieben Jahre auf eine Kündigung. Der vereinbarte monatliche Mietzins war umsatzsteuerfrei und betrug 30.900 EUR für 1.549 m² bzw. 19,95 EUR pro m² exklusive Betriebskosten. Die erforderlichen baulichen Adaptierungen finanzierte der Vermieter.

⁴⁷ ohne Berücksichtigung eines allenfalls zustehenden Befristungsabschlags gemäß § 16 Abs. 7 Mietrechtsgesetz, BGBl. 520/1981 i.d.g.F. (TZ 16)

⁴⁸ Fleischmarkt 1, 3–5

⁴⁹ Kundmachung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Werte für den durchschnittlichen Personalaufwand und Büroflächen-Mieten, BGBl. II 55/2018

(3) Für die beiden vom Ressortwechsel in das Landwirtschaftsministerium betroffenen Abteilungen⁵⁰ unterzeichnete die Republik Österreich, vertreten durch das Landwirtschaftsministerium, Ende Jänner 2018 einen Mietvertrag für ein Mietobjekt im 2. Wiener Gemeindebezirk in der Nähe des Schwedenplatzes⁵¹, in dem bereits eine andere Abteilung des Landwirtschaftsministeriums untergebracht war; Mietbeginn war der 1. April 2018. Der monatliche Nettohauptmietzins exklusive Betriebskosten betrug 10,68 EUR pro m² bei einer Nutzfläche von rd. 540 m². Gemäß einer gesonderten Vereinbarung beteiligte sich das Landwirtschaftsministerium mit 204.000 EUR an den erforderlichen Umbau-, Adaptierungs- und Einrichtungsinvestitionen für das Mietobjekt.

- 14.2 Der RH kritisierte, dass das Landwirtschaftsministerium für die Auswahl eines neuen Standorts für die ÖROK-Geschäftsstelle im Jahr 2018 keine Standortvarianten anhand objektiver und nachvollziehbarer Auswahlkriterien verglich. Er wies darauf hin, dass im Zuge der Standortsuche angebotene Mietobjekte grundlegende Anforderungskriterien, wie Fläche und Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, erfüllten und sieben davon – auch ohne Berücksichtigung eines allenfalls zustehenden Befristungsabschlags – einen teilweise wesentlich geringeren Mietzins als der ausgewählte Standort aufwiesen. Auch im Hinblick auf den um 46 % geringeren Mietzins (pro m²) für zwei Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums – unter Berücksichtigung der Mitfinanzierung der erforderlichen Investitionen – hielt der RH kritisch fest, dass eine verkehrsgünstige Unterbringung der ÖROK-Geschäftsstelle auch außerhalb des 1. Wiener Gemeindebezirks möglich und daher im Hinblick auf eine sparsame Mittelverwendung vertieft zu prüfen gewesen wäre. Er wies zudem darauf hin, dass der gewählte Standort Fleischmarkt um 20 % bis 40 % größer war als in den ursprünglichen Anforderungen definiert.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, bei der Auswahl von Mietobjekten Standortvarianten anhand objektiver und nachvollziehbarer Auswahlkriterien zu vergleichen, um einen anforderungsgerechten, aber auch möglichst kostengünstigen Standort sicherzustellen. Ein solcher Anforderungs- und Bewertungskatalog sollte zumindest Kriterien wie Lage, Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Fläche nach Nutzungskategorien, Mietzins, Betriebskosten, allfällige Adaptierungsaufwendungen, Vertragslaufzeit und Kündigungsverzichte umfassen.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums sei die Entscheidung für die Anmietung des Standorts Fleischmarkt im Jahr 2018 unmittelbar vor Beginn der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft von einem dringenden Bedarf aufgrund der kurzfristig erfolgten Kündigung des bisherigen Standorts in der Hofburg durch das Bundeskanzleramt geprägt gewesen. Weiters sei diese Entscheidung auch

⁵⁰ die vormals im Bundeskanzleramt angesiedelten Abteilungen „Koordination Regionalpolitik und Raumentwicklung“ und „Finanzkontrolle des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)“

⁵¹ Ferdinandstraße 4

wesentlich von den sehr konkreten Anforderungen, Raumbedarfen und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der ÖROK beeinflusst worden, die eine deutliche Schlechterstellung im Vergleich zum Raumangebot am bisherigen Standort im Bundeskanzleramt zu befürchten gehabt habe.

Das Landwirtschaftsministerium nehme die Empfehlung für die Auswahl von Mietobjekten nach den vorgeschlagenen Kriterien des RH gerne auf und werde künftig die Standortentscheidung anhand eines Anforderungs- und Bewertungskatalogs hinreichend dokumentieren.

- 14.4 Der RH vermerkte gegenüber dem Landwirtschaftsministerium positiv, dass es zukünftig die vom RH vorgeschlagenen Kriterien der Auswahl von Mietobjekten zugrunde legen wird. Er betonte nochmals die Bedeutung objektiver und nachvollziehbarer Kriterien für die Auswahl eines neuen Standorts und auch die damit verbundene Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Auswahlverfahrens.

Verhandlung des Mietvertrags

- 15.1 Im Zuge der Mietvertragsverhandlungen für den geplanten Standort Fleischmarkt holte das Landwirtschaftsministerium eine Stellungnahme der Finanzprokurator zum Mietvertragsentwurf vom Mai 2018 ein. Die Finanzprokurator war in weiterer Folge auch in die Vertragsverhandlungen mit dem Vermieter eingebunden.

Der geplante Standort unterlag dem Vollenwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes. Der Mietvertragsentwurf vom Mai 2018 enthielt zahlreiche für den Mieter nachteilige, vom Mietrechtsgesetz und vom Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch abweichende Bestimmungen. Die Finanzprokurator empfahl, diese weg- oder umzuverhandeln. Dies betraf beispielsweise

- die Verantwortung des Mieters für die Eignung des Mietgegenstands zum „bedungenen“ (vereinbarten) Zweck – laut § 1096 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch konnte der Mieter auf die Eignung zu dem „bedungenen Gebrauch“ nicht verzichten – oder
- die Überwälzung von zahlreichen den Vermieter treffenden Substanzerhaltungs-Agenden auf den Mieter – dies widersprach den Erhaltungspflichten des Vermieters nach § 3 Mietrechtsgesetz.

Die Finanzprokurator wies darauf hin, dass Bestimmungen, die den zwingenden Vorschriften des Mietrechtsgesetzes widersprechen oder sich als grob benachteiligend im Sinne von § 879 Abs. 3 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch herausstellen, letztlich nicht durchgesetzt werden könnten. Dennoch bestand der Vermieter auf einer derartigen Bestimmung zur Indexanpassung des Mietzinses. Diese Bestim-

mung war geeignet, den Vermieter gegen mangelnde Sorgfalt bei der Indexanpassung des Mietzinses abzusichern. Die Finanzprokuratur stellte im Vertrag ergänzend die Rechtslage klar.

Die Anmerkungen der Finanzprokuratur wurden in dem im Juli 2018 abgeschlossenen Mietvertrag im Wesentlichen berücksichtigt. Anfang Juli 2018 teilte die Finanzprokuratur dem Landwirtschaftsministerium und dem Bundesministerium für Finanzen mit, dass ein abschließendes Verhandlungsergebnis vorliege, der Vermieter keine weitere Verhandlungsbereitschaft zeige und somit über den Abschluss des ausverhandelten Vertrags zu entscheiden sei.

- 15.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass das Landwirtschaftsministerium die Finanzprokuratur zur Begutachtung des Mietvertrags für den Standort Fleischmarkt sowie zur Beratung und Verhandlungsführung darüber beizog. Dadurch konnten zahlreiche gesetzwidrige bzw. für das Landwirtschaftsministerium nachteilige Bestimmungen des Mietvertragsentwurfs aufgezeigt und entsprechend den rechtlichen Bestimmungen sowie auch zugunsten des Mieters angepasst werden.

Festlegung des Mietzinses

- 16.1 (1) Der Mietzins für den geplanten Standort Fleischmarkt war das Ergebnis von Verhandlungen zwischen dem Landwirtschaftsministerium und dem Vermieter unter Mitwirkung der Finanzprokuratur.

(2) Gemäß Mietrechtsgesetz verminderte sich im Fall eines befristeten Hauptmietvertrags der höchstzulässige Hauptmietzins um 25 %.

Das Landwirtschaftsministerium hielt im Akt zur Standortentscheidung im Mai 2018 fest, dass als Verhandlungsergebnis ein monatlicher Nettohauptmietzins in Höhe von 17,16 EUR – statt wie angeboten 22,90 EUR pro m² – erzielt werden konnte. Für ca. 1.500 m² würde der Hauptmietzins daher bei 25.750 EUR exkl. USt bzw. bei 30.888 EUR inkl. USt pro Monat liegen.

Die vom Landwirtschaftsministerium kommunizierte Reduktion des Mietzinses von 22,90 EUR auf 17,16 EUR entsprach 25 %.

(3) Vermietungen und Verpachtungen von Büros waren nach dem Umsatzsteuergesetz 1994⁵² unecht von der Umsatzsteuer befreit.⁵³ Im Fall der Vermietung der Büros

⁵² BGBl. 663/1994 i.d.g.F.

⁵³ „Unecht befreit“ bedeutete, dass für alle Aufwendungen im Zusammenhang mit der Vermietung kein Recht auf einen Vorsteuerabzug bestand. Es bestand allerdings die Möglichkeit, in die Steuerpflicht zu optieren, wenn der Mieter das Grundstück nahezu ausschließlich (zu mindestens 95 %) für Umsätze verwendete, die den Vorsteuerabzug nicht ausschlossen.

für die ÖROK-Geschäftsstelle war mangels umsatzsteuerpflichtiger Tätigkeit für den Vermieter eine Option zur Steuerpflicht nicht möglich und der Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Daher sah der Vermieter im Mietvertrag zusätzlich zur Nettomiete ein „Umsatzsteueräquivalent“ vor, um den Vorsteuerverlust auszugleichen.

Die Finanzprokurator hatte in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der vereinbarte Nettomietzins nicht dem Bruttomietbetrag entsprechen könne, da der Vermieter laut Mietvertragsentwurf zahlreiche Erhaltungsagenden an den Mieter überwälze und daher nicht davon ausgegangen werden könne, dass ein Entfall der Vorsteuer in Höhe der anfallenden Umsatzsteuer entstehe.

Als Mietzins wurden im Mietvertrag 30.900 EUR inklusive Umsatzsteueräquivalent festgesetzt. Umgelegt auf die vertragliche Nutzfläche von 1.549 m² ergab sich ein Mietzins von 19,95 EUR pro m² inklusive Umsatzsteueräquivalent.⁵⁴

- 16.2 Der RH verwies darauf, dass die vom Landwirtschaftsministerium kommunizierte Reduktion des angebotenen Mietzinses von 22,90 EUR auf 17,16 EUR pro m² bereits aufgrund des Befristungsabschlags laut Mietrechtsgesetz in Höhe von 25 % zustand. Er kritisierte daher, dass das Landwirtschaftsministerium diese Reduktion als Verhandlungserfolg darstellte.

Für den RH war zudem mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar, ob der vereinbarte Mietzins auf einen – wie von der Finanzprokurator gefordert – verminderten Umsatzsteueräquivalenzzuschlag (rd. 16 % statt 20 %) zurückzuführen war oder ob der für ca. 1.500 m² verhandelte Preis von 30.888 EUR (gerundet auf 30.900 EUR) auf die vertragliche Nutzfläche von 1.549 m² umgelegt wurde.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, vor dem Abschluss von Mietverträgen die Herleitung des Mietzinses – ausgehend vom vereinbarten Hauptmietzins unter Berücksichtigung von allfälligen Zuschlägen (z.B. Umsatzsteueräquivalente) bzw. Abschlägen (z.B. Befristungsabschlag) – nachvollziehbar darzustellen und dies der Entscheidung zugrunde zu legen.

- 16.3 Das Landwirtschaftsministerium verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 14**. Die zugesagte nachvollziehbare Darstellung und Dokumentation von Standortentscheidungen anhand eines Anforderungs- und Bewertungskatalogs sollten auch die einzelnen Bestandteile und allfällige Zu- und Abschläge des Mietzinses und der Betriebskosten enthalten.

⁵⁴ Ausgehend von dem als Verhandlungsergebnis dargestellten Mietzins von 17,16 EUR pro m² betrug das Umsatzsteueräquivalent 16,2 %.

Mietzinszahlungen und Betriebskosten

- 17.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium trug gemäß Beschluss der Stellvertreterkommission aus 1995 den Mietzins für die ÖROK-Geschäftsstelle in Höhe von jährlich 371.000 EUR (2019) bis 431.000 EUR (2023). Das Landwirtschaftsministerium betrachtete dies als Aufstockung des Mitgliedsbeitrags des Bundes an die ÖROK. Gemäß Sitzungsprotokoll einer Arbeitsgruppe im April 2018, die sich mit den Auswirkungen der Anfang 2018 in Kraft getretenen Novelle des Bundesministeriengesetzes 1986 auf die ÖROK-Geschäftsordnung befasste, waren die Länder, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund nicht bereit, sich an den Mietkosten für einen neuen Standort zu beteiligen.

Die vom Vermieter verrechneten Betriebskosten trug von November 2018 bis inklusive Juni 2019 in Höhe von rd. 61.000 EUR das Landwirtschaftsministerium. Ab Juli 2019 verrechnete der Vermieter – wie vereinbart – die monatlichen Betriebskosten sowie die jährliche Betriebskostenabrechnung direkt mit der ÖROK.

- (2) Der Mietzins und die Betriebskosten entwickelten sich von 2018 bis 2023 wie folgt:

Tabelle 4: Mietzins und Betriebskosten für die ÖROK-Geschäftsstelle

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2019 ¹ bis 2023
	in 1.000 EUR						in %
Mietzins (exklusive Umsatzsteuer)							
Landwirtschaftsministerium	91 ^{2,3}	371	377	382	394	431	16,2
Betriebskosten	59	101	121	137	132	187	85,1
<i>davon</i>							
<i>Landwirtschaftsministerium</i>	12	49	0	0	0	0	–
<i>ÖROK</i>	47 ⁴	52	121	137	132	187	–
Summe	150	472	498	519	526	618	30,9

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quellen: Landwirtschaftsministerium; ÖROK

¹ Wegen des Mietbeginns am Standort Fleischmarkt am 15. November 2018 stellt der RH die Veränderung im Zeitverlauf erst ab 2019 dar.

² inklusive Vergebühung Mietvertrag in Höhe von 45.000 EUR

³ ab 15. November 2018

⁴ Die Betriebskostenabrechnung des Vorjahres für den Standort in der Hofburg zahlte die ÖROK Anfang 2019.

Inflationsbedingt stiegen der Mietzins und die Betriebskosten vor allem von 2022 auf 2023 und betrugen im Jahr 2023 rd. 618.000 EUR.

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Übernahme des Mietzinses für die ÖROK-Geschäftsstelle nur durch das Landwirtschaftsministerium im Jahr 2023 nicht nur zu einer Aufstockung, sondern nahezu zu einer Verdoppelung des ÖROK-Mitgliedsbeitrags

des Bundes führte: Der Mitgliedsbeitrag betrug 445.000 EUR, der Mietzins 431.000 EUR (TZ 11). Der RH hielt angesichts des Aufgabenzuwachses und des damit verbundenen Personalanstiegs und größeren Raumbedarfs (TZ 6, TZ 9) eine Beteiligung der anderen ÖROK-Mitglieder am Mietzins für angemessen.

Er empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK, die Aufteilung der Miete und der Betriebskosten für den Standort Fleischmarkt neu zu verhandeln und eine angemessene Verteilung auf alle ÖROK-Mitglieder zu vereinbaren.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Verein ÖROK weiters, für die Zeit nach dem siebenjährigen Kündigungsverzicht am Standort Fleischmarkt Einsparungspotenziale bzw. alternative Bürostandorte auch unter Einbeziehung von Standorten außerhalb Wiens zu prüfen.

- 17.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium verwies in seiner Stellungnahme zur Neuverhandlung der Aufteilung von Miet- und Betriebskosten zwischen dem Landwirtschaftsministerium als Vertreter des Bundes und den anderen ÖROK-Partnern auf die geltende Beschlusslage. Bei der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen den Gebietskörperschaften hätten die Länder bis dato 94 % und der Bund lediglich 6 % der nationalen Kofinanzierung zur Technischen Hilfe der EFRE-Programme eingebracht.

Das Landwirtschaftsministerium werde mit Ende des siebenjährigen Kündigungsverzichts am Standort Fleischmarkt eine Neuverhandlung des Mietvertrages gemäß den dann bestehenden Bedarfen der ÖROK ins Auge fassen und bei einem ungünstigen Ergebnis auch alternative Bürostandorte prüfen bzw. anstreben.

(2) Der Verein ÖROK verwies auf die Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums.

- 17.4 Der RH wies gegenüber dem Landwirtschaftsministerium und der ÖROK darauf hin, dass die Technische Hilfe für das IBW/EFRE & JTF-Regionalprogramm 2021 bis 2027 – nach Ausschöpfung der Mittel aus der vorangegangenen EU-Finanzperiode – aus EU-Mitteln ohne nationale Kofinanzierung abgewickelt wird. Damit war eine geänderte Verteilung der finanziellen Lasten zwischen den Gebietskörperschaften zugunsten der Länder verbunden und wäre eine angemessene Verteilung der Miete und der Betriebskosten auf alle ÖROK-Mitglieder sachgerecht.

Koordinierung der Raumentwicklung – ausgewählte Aspekte

Umsetzung und Monitoring der Österreichischen Raumentwicklungskonzepte (ÖREK)

Umsetzung des ÖREK 2011

- 18.1 (1) Der Aufgabe, das ÖREK zu erarbeiten, weiterzuführen und näher zu konkretisieren, kamen die ÖROK-Mitglieder im Konsens (einstimmig) seit 1981 etwa alle zehn Jahre nach. Beim ÖREK handelte es sich um ein freiwilliges Übereinkommen, das als „strategisches Steuerungsinstrument für die gesamtstaatliche Raumordnung und Raumentwicklung ebenso wie für jene der Länder, Städte und Gemeinden“ angelegt war. Es sollte als Handlungsanleitung für Bund, Länder, Städte und Gemeinden sowie Interessenvertretungen dienen und die Kooperation zwischen diesen stärken. Seine Umsetzung war nicht verpflichtend.
- (2) Für das „Österreichische Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011 – handlungsräume 2020“ aus dem Jahr 2011 (in der Folge: **ÖREK 2011**), das bis 2021 galt, vereinbarten die ÖROK-Mitglieder, seine Wirksamkeit im Vergleich zu den vorangegangenen Konzepten zu erhöhen. Im ÖREK 2011 waren vier thematische Säulen sowie 14 Handlungsfelder mit insgesamt 36 Aufgabenbereichen von besonderer Relevanz und mit besonderem Kooperationsbedarf definiert. Zu den einzelnen Aufgabenbereichen waren Wirkungsziele, Handlungsmöglichkeiten der Raumentwicklungspolitik und beispielhaft Umsetzungs- und Kooperationspartner angegeben. Die ÖROK-Geschäftsstelle hatte den übergeordneten Management- und Umsetzungsprozess im Rahmen der Strukturen der ÖROK zu planen und zu koordinieren. Ein Monitoring sollte die allgemeinen Strukturen der räumlichen Entwicklung Österreichs und insbesondere die „Realisierung der Aufgabenbereiche“ erfassen.
- (3) Wesentliches Instrument für die Umsetzung der Aufgabenbereiche des ÖREK 2011 waren die sogenannten ÖREK-Partnerschaften. Das waren Projektarbeitsgruppen, die sich – je nach Interessenlage – aus mehreren ÖROK-Mitgliedern und weiteren Akteurinnen und Akteuren⁵⁵ zusammensetzten und von der ÖROK-Geschäftsstelle begleitet wurden. Die ÖREK-Partnerschaften berieten konkrete Problemstellungen aus dem ÖREK 2011 fach- und sektorenübergreifend, formulierten konkrete Empfehlungen auf Basis vertiefender Grundlagenarbeiten und stießen die Umsetzung bei den Mitgliedern an.

⁵⁵ z.B. Vertreterinnen und Vertreter von Städten, regionalen Verbänden, Infrastrukturunternehmen und Universitäten

Zum ÖREK 2011 gab es im Zeitraum 2012 bis 2022 Aktivitäten in 14 ÖREK-Partnerschaften (davon vier im überprüften Zeitraum), darüber hinaus wurde die „Plattform Raumordnung & Verkehr“ zum systematischen Austausch zu Fragen der Raumordnung und Verkehrsplanung eingerichtet (Tabelle C im Anhang A). Die Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften, z.B. Datengrundlagen, Fachempfehlungen, Umsetzungsbeispiele, waren meist in Publikationen dokumentiert. Vier ÖREK-Partnerschaften zu den Themen gravitative Naturgefahren, Hochwasserrisikomanagement, Stadtregionspolitik und Flächensparen mündeten in – von der politischen Konferenz der ÖROK beschlossene – „ÖROK-Empfehlungen“, für deren Umsetzung wiederum die ÖROK-Mitglieder zuständig waren.

Bei der ÖREK-Partnerschaft „Flächenmonitoring und Flächenmanagement“ (2012 bis 2014) wurde das Projektziel nicht erreicht, eine Vereinbarung über ein abgestimmtes, flächendeckendes Monitoring der Bodenbedeckung und Landnutzung in Österreich zu erarbeiten.

(4) Zu den ÖREK-Partnerschaften fanden für das vorgesehene begleitende Prozessmonitoring Veranstaltungen zur Verbreitung von Ergebnissen, zur Anbahnung neuer ÖREK-Partnerschaften („ÖREK-Impulstreffen“), zum Erfahrungsaustausch zwischen bestehenden ÖREK-Partnerschaften und zur Feststellung des Umsetzungsfortschritts („ÖREK-Netzwerktreffen“) statt. Im überprüften Zeitraum gab es ein derartiges Treffen im Juni 2018.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass es sich beim ÖREK 2011 um ein freiwilliges Instrument handelte und für die Umsetzung der darin vorgeschlagenen Maßnahmen vor allem die ÖROK-Mitglieder zuständig waren. Er anerkannte, dass die ÖREK-Partnerschaften Themen strukturiert in einem breiteren Kreis von interessierten Akteurinnen und Akteuren behandelten. Er gab aber zu bedenken, dass die ÖREK-Partnerschaften teilweise neuerlich mit Empfehlungen endeten, die zur Umsetzung konkrete Maßnahmen, z.B. bei den ÖROK-Mitgliedern, erforderten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass im überprüften Zeitraum im Vergleich zu den Jahren davor weniger ÖREK-Partnerschaften aktiv waren und auch das vorgesehene begleitende Prozessmonitoring nur mehr ansatzweise erfolgte. Ein Monitoring zur Umsetzung von Maßnahmen, wie im ÖREK 2011 vorgesehen, gab es nicht. Er verwies dazu auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 20.

Zwischenevaluierung des ÖREK 2011

19.1 (1) (a) Im Zuge einer im Jahr 2017 durchgeführten und 2018 veröffentlichten Zwischenevaluierung des ÖREK 2011 analysierte ein von der ÖROK beauftragtes Unternehmen

- die inhaltliche Ausrichtung des ÖREK 2011 im Hinblick auf dessen Aktualität und Themen,
- die angestrebte Handlungs- und Umsetzungsorientierung des ÖREK 2011,
- den bisherigen Umsetzungsprozess der ÖREK-Partnerschaften sowie
- weitere ÖROK-Produkte, wie den alle drei Jahre erstellten Raumordnungsbericht.

(b) Laut der Zwischenevaluierung war das ÖREK 2011 in seinen Hauptthemen nach wie vor zeitgemäß. Künftig sollte aber den Themen Klimawandel, demografischer Wandel und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, flächensparende Siedlungsentwicklung sowie Digitalisierung mehr Gewicht verliehen werden. In der Folge richtete die ÖROK ab 2020 die neue ÖREK-Partnerschaft „Räumliche Dimensionen der Digitalisierung“ ein, die oben genannten zukunftsrelevanten Themen gingen in das 2021 beschlossene ÖREK 2030 ein.

(c) Die Zwischenevaluierung bot einen Überblick über die Aktivitäten zu den 36 Aufgabenbereichen des ÖREK 2011 im Zeitraum 2011 bis 2016. Demnach setzte die ÖROK in 22 Aufgabenbereichen unmittelbar Aktivitäten, in weiteren elf Aufgabenbereichen gab es unabhängig von der ÖROK initiierte Aktivitäten, in drei Aufgabenbereichen keine Aktivitäten (z.B. zur regionalen Bildungspolitik) (Tabelle D im Anhang A). Beispielsweise führten in den Aufgabenbereichen „Flächensparen und Flächenmanagement implementieren“ und „Korridore für hochrangige Infrastrukturen sichern“ u.a. die Behandlung des Themas in ÖREK-Partnerschaften, angepasste Rechtsgrundlagen auf Ebene des Bundes und einzelner Länder sowie Projekte einzelner Akteure zur Einstufung „Maßnahme(n) im Gesamtsystem institutionell integriert“. Damit waren aber nicht alle Maßnahmen umgesetzt. Eine abschließende Evaluierung der Umsetzung aller 36 Aufgabenbereiche zum Ende der zehnjährigen Periode des ÖREK 2011 lag nicht vor. Laut ÖROK-Geschäftsstelle sei der Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich Raumentwicklung in weiterer Folge auf der Erarbeitung des ÖREK 2030 auf Basis der Zwischenevaluierung gelegen.

(d) Die ÖREK-Partnerschaften hätten sich laut Zwischenevaluierung nach Einschätzung der Beteiligten bewährt. Die Wirkungen reichten vom Entwickeln eines gemeinsamen Wissensstandes und Verständnisses bis zu konkreten Anwendungen in Entscheidungsprozessen. Empfehlungen aus der Zwischenevaluierung für die ÖREK-Partnerschaften betrafen Prozessanpassungen, wie die Analyse der Ergebnisse bzw. Wirkungen zum Abschluss einer ÖREK-Partnerschaft und etwa fünf Jahre danach.

Der Ständige Unterausschuss und die ÖROK-Geschäftsstelle diskutierten die Ergebnisse der Zwischenevaluierung und erarbeiteten Verbesserungen für ÖREK-Partnerschaften. Eine Reflexionsrunde fand erstmals zum Abschluss der ÖREK-Partnerschaft „Raum für Baukultur“ im März 2023 statt. Analysen der Wirkungen fünf Jahre nach Abschluss einer ÖREK-Partnerschaft gab es im überprüften Zeitraum nicht. Dies wäre für zehn bis Ende 2018 abgeschlossene ÖREK-Partnerschaften relevant gewesen (Tabelle C im Anhang A).

(2) Die ÖROK erstellte alle drei Jahre einen Raumordnungsbericht mit Analysen und Berichten zur räumlichen Entwicklung Österreichs. Laut der Zwischenevaluierung sollte dieser neu konzipiert werden, u.a. durch eine stärkere Verschränkung mit dem ÖROK-Atlas, einen Fokus auf österreichweit relevante Veränderungen und eine systematische Darstellung des Rechtssystems. Die ÖROK-Geschäftsstelle setzte diese Empfehlungen für die Raumordnungsberichte der Jahre 2018 und 2021 um. Inwieweit die in diesen Berichten beschriebenen räumlichen Entwicklungen auf Aktivitäten der ÖROK, z.B. auf Grundlage des ÖREK 2011, zurückzuführen sein könnten, wurde nicht analysiert. Bei der Beschreibung der relevanten Änderungen der rechtlichen Grundlagen gab es – außer in zwei Fällen⁵⁶ – keinen Bezug zu Aufgabenfeldern des ÖREK 2011, ÖREK-Partnerschaften oder ÖROK-Empfehlungen.

- 19.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die ÖROK zur Mitte der Laufzeit des ÖREK 2011 eine Zwischenevaluierung durchführen ließ und sich der Ständige Unterausschuss und die ÖROK-Geschäftsstelle inhaltlich mit deren Ergebnissen auseinandersetzten. Er hielt fest, dass die empfohlenen thematischen Schwerpunkte bei einer neuen ÖREK-Partnerschaft und beim ÖREK 2030 berücksichtigt wurden.

Zur Zwischenevaluierung des ÖREK 2011 merkte der RH kritisch an, dass diese zwar aufzeigte, in welchen Aufgabenbereichen des ÖREK 2011 die ÖROK-Mitglieder und andere Akteurinnen und Akteure Aktivitäten setzten, aber keinen Schluss auf die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen im Sinne des ÖREK 2011 zuließ. Er wies darauf hin, dass beispielsweise in den Aufgabenbereichen „Flächensparen und Flächenmanagement implementieren“ (TZ 23) und „Korridore für hochrangige Infrastrukturen sichern“⁵⁷ weiterhin die Umsetzung von Maßnahmen offen war.

Der RH kritisierte zudem, dass nach Ende der zehnjährigen Periode des ÖREK 2011 der Umsetzungsstand weder in seinen Aufgabenbereichen noch anhand der darin definierten Wirkungsziele abschließend beurteilt wurde. Er wies kritisch darauf hin,

⁵⁶ Demnach folgte das Energie-Infrastrukturgesetz, BGBl. I 4/2016, inhaltlich der ÖREK-Partnerschaft „Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben“, die Regierungsvorlage zum Vorarlberger Raumplanungsgesetz nahm Bezug auf die „ÖROK-Empfehlung Nr. 57 zum Hochwasserrisikomanagement“.

⁵⁷ Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Flächen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern“, in dem er dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sowie den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich empfohlen hatte, Trassen für hochrangige Energieleitungen zu sichern (u.a. Reihe Bund 2025/7, TZ 12, TZ 13).

dass auch die in den Raumordnungsberichten 2018 und 2021 beschriebenen räumlichen Entwicklungen und rechtlichen Änderungen nicht bzw. nur in geringem Ausmaß in Bezug zu den Aktivitäten der ÖROK bzw. den Zielen des ÖREK 2011 gesetzt wurden.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, in den Raumordnungsberichten der ÖROK strukturiert zu analysieren, inwieweit räumliche Entwicklungen und rechtliche Änderungen im Einklang mit den Zielen des ÖREK sowie mit den Aktivitäten bzw. Empfehlungen der ÖROK stehen bzw. diese unterstützen oder inwieweit sie diesen entgegenwirken.

Der RH hielt zudem kritisch fest, dass die ÖROK die Empfehlungen zu den ÖREK-Partnerschaften nur teilweise aufgriff. Sie passte zwar den Prozess der ÖREK-Partnerschaften an, analysierte aber bei keiner der zehn bis 2018 abgeschlossenen ÖREK-Partnerschaften – wie in der Zwischenevaluierung empfohlen – deren Wirkungen fünf Jahre nach Abschluss. Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, die von ÖROK-Partnerschaften erarbeiteten Empfehlungen in ein strukturiertes Umsetzungsmonitoring zu integrieren.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Vereins ÖROK seien die Raumordnungsberichte wesentliche Elemente einer laufenden Raumb Beobachtung im Rahmen der ÖROK auf gesamtstaatlicher Ebene. Sie würden wesentliche räumliche Entwicklungen analysieren und zentrale Initiativen der ÖROK-Mitglieder mit Relevanz für die räumliche Planung und Entwicklung Österreichs beschreiben. Die Empfehlungen der Zwischenevaluierung des ÖREK 2011 seien ab dem 15. Raumordnungsbericht inhaltlich umgesetzt worden, beispielsweise die stärkere Verschränkung mit dem ÖROK-Atlas zur Aufbereitung von Rahmenbedingungen und Trends der räumlichen Entwicklung, eine systematische Beobachtung des Rechtssystems sowie Aspekte der Veröffentlichung. Der Raumordnungsbericht fokussiere als Grundlagenprojekt der laufenden Raumb Beobachtung auf wesentliche Analysen und Entwicklungen im jeweiligen Berichtszeitraum. Im bisherigen fachlichen Verständnis diene der Raumordnungsbericht nicht explizit der Analyse der Umsetzung des jeweiligen Raumentwicklungskonzepts oder einzelner ÖROK-Empfehlungen.

Das ÖREK sei ein strategischer Rahmen mit Innenwirkung (in Bezug auf die ÖROK-Mitglieder) und Außenwirkung (Fachwelt). Angesichts der Vielzahl an Treibern und Einflussfaktoren auf die räumliche Entwicklung scheine es daher methodisch schwierig und aufwändig, den unmittelbaren Wirkungszusammenhang zwischen einem strategisch ausgerichteten ÖREK und den dargestellten räumlichen Entwicklungen herzustellen. Dies könne im Wesentlichen nur durch vertiefende Evaluierungen analysiert werden. Angesichts der Trägheit räumlicher Systeme scheine dies nur in längeren Zeitintervallen zweckmäßig und zielführend.

Die Empfehlungen der Zwischenevaluierung würden die zukünftige Weiterentwicklung des ÖREK adressieren, entsprechende Punkte betreffend ÖREK-Partnerschaften seien im ÖREK 2030 verankert. Eine rückwirkende Wirkungsanalyse der zehn bis zur Evaluierung im Jahr 2018 abgeschlossenen Partnerschaften finde sich nicht in den Empfehlungen des Evaluierungsberichts und wäre mit den budgetären und personellen Ressourcen der ÖROK nicht darstellbar. Das betreffe auch die in der Evaluierung angeregten Folgebudgets für die Begleitung bzw. Evaluierung von operativen Umsetzungen, Aufbereitungen oder der verstärkten Ergebniskommunikation.

- 19.4 Der RH führte gegenüber dem Verein ÖROK aus, dass er für den Raumordnungsbericht keine umfassende Evaluierung der Wirkungszusammenhänge zwischen dem ÖREK und den räumlichen Entwicklungen empfohlen hatte. Vielmehr sollte aufgezeigt werden, inwieweit räumliche Entwicklungen und rechtliche Änderungen im Einklang mit den Zielen des ÖREK sowie mit Aktivitäten bzw. Empfehlungen der ÖROK stehen bzw. diese unterstützen oder diesen entgegenwirken. Derartige Darstellungen – z.B. die Nennung von Bezügen zwischen räumlichen Entwicklungen und Zielen des ÖREK oder die Umsetzung von Empfehlungen bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen der ÖROK bei rechtlichen Änderungen – wären nach Ansicht des RH auch mit vertretbarem Ressourcenaufwand leistbar. In diesem Sinne erachtete der RH eine stärkere Verknüpfung des Raumordnungsberichts der ÖROK mit den Zielen des ÖREK sowie mit Aktivitäten bzw. Empfehlungen der ÖROK für zweckmäßig. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Zur Analyse der Wirkungen der ÖREK-Partnerschaften entgegnete der RH dem Verein ÖROK, dass die Zwischenevaluierung des ÖREK 2011 die Empfehlung enthielt, etwa alle fünf Jahre eine fachliche Reflexion durchzuführen, um auch die längerfristigen Wirkungen der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften zu beobachten und Lerneffekte daraus zu ermöglichen. Zudem sah der in der Folge ausgearbeitete und von der Stellvertreterkommission Ende 2018 zustimmend zur Kenntnis genommene Prozess für diese ÖREK-Partnerschaften eine Evaluierung der Wirkungen nach ca. drei Jahren vor.

Umsetzung des ÖREK 2030

- 20.1 (1) Von Anfang 2019 bis Oktober 2021 arbeiteten die ÖROK-Gremien und die ÖROK-Geschäftsstelle – auf Grundlage der Zwischenevaluierung des ÖREK 2011 – unter Einbindung verschiedener Interessengruppen an der Erstellung des ÖREK 2030. Es bestand die Absicht, den Fokus stärker auf die Umsetzungsorientierung zu legen. Laut einer dazu eingerichteten Arbeitsgruppe würden auf ÖROK-Ebene sehr gute Vorschläge und Empfehlungen erarbeitet, aber davon viele nicht umgesetzt. Der Aufwand für die Erarbeitung des ÖREK 2030 belief sich in den Jahren 2019 bis 2022 für die ÖROK auf rd. 450.000 EUR für Werkverträge und Veranstaltungen. Dazu kam

der Personalaufwand bei der ÖROK-Geschäftsstelle und den ÖROK-Mitgliedern für inhaltliche Bearbeitungen und Sitzungen bzw. Veranstaltungen⁵⁸.

Im Oktober 2021 beschloss die politische Konferenz der ÖROK das ÖREK 2030 „als gemeinsames Leitbild im Sinne eines freiwilligen Übereinkommens mit Empfehlungscharakter“. Das ÖREK 2030 enthielt vier thematische Säulen und auf der Grundlage 22 gemeinsam definierter räumlicher Ziele 68 Handlungsaufträge (z.B. Erarbeitung neuer Methoden, Datengrundlagen), die im Rahmen der ÖROK-Gremien bzw. ÖREK-Partnerschaften gemeinsam bearbeitet werden sollten. Die Umsetzung lag vor allem bei den ÖROK-Mitgliedern. Ein Begleitdokument zum ÖREK 2030, das nicht vom Beschluss der politischen Konferenz umfasst war, listete darüber hinaus mögliche Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich der ÖROK-Mitglieder auf.

Um die Umsetzung der 68 Handlungsaufträge zu forcieren, sah das ÖREK 2030 ein 10-Punkte-Programm vor, das Maßnahmen mit einer besonders hohen inhaltlichen Priorität bündelte. Für die mittelfristigen Arbeitsprogramme der ÖROK sollte aus dem 10-Punkte-Programm – angepasst an die Arbeitskapazitäten und Ressourcen der beteiligten Institutionen – eine begrenzte Anzahl an sogenannten ÖREK 2030-Umsetzungspakten mit einem dezidierten politischen Arbeitsauftrag festgelegt werden.⁵⁹

(2) Nach dem Beschluss des ÖREK 2030 beauftragte die politische Konferenz der ÖROK in derselben Sitzung die Umsetzung zweier Themen des 10-Punkte-Programms in Form von ÖREK 2030-Umsetzungspakten:

- ÖREK 2030-Umsetzungspakt „Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030“ (Bodenstrategie) und
- ÖREK 2030-Umsetzungspakt „Raum für Baukultur – Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen“.

Diese Umsetzungspakte bezogen sich auf vier bzw. sechs Handlungsaufträge des ÖREK 2030. Der Umsetzungspakt zur Baukultur endete mit Beschluss einer „ÖROK-Empfehlung“ im Jänner 2023. Der Umsetzungspakt zur Bodenstrategie war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen (TZ 25).

⁵⁸ insbesondere Bearbeitung in Workshops mehrerer Themengruppen zum ÖREK 2030; Online-Fachkonferenz „Raum im Wandel“ im September 2020; mehrere Veranstaltungen bei ÖROK-Mitgliedern; Behandlung (neben weiteren Themen) in zwölf Sitzungen des Ständigen Unterausschusses (März 2019 bis September 2021) und in vier Sitzungen der Stellvertreterkommission (November 2019 bis September 2021); politische Konferenz der ÖROK im Oktober 2021 mit anschließender Fachveranstaltung

⁵⁹ Die ÖREK 2030-Umsetzungspakte folgten dem Prozess der ÖREK-Partnerschaften.

Die ÖREK-Partnerschaft „Steuerung von Freizeitwohnsitzen“ befasste sich im Jahr 2022 mit einem weiteren Handlungsauftrag und mündete in Fachempfehlungen (Tabelle C im Anhang A). Für das Arbeitsprogramm 2024 war u.a. ein Projekt zu Funktionalitäten und Qualitäten des Freiraums angedacht, weitere Aktivitäten zur Umsetzung des ÖREK 2030 waren Anfang 2024 noch offen.

(3) Das ÖREK 2030 sah ein Monitoringkonzept vor, um die Umsetzung im Rahmen der ÖROK zu begleiten. Zentrale Formate des regelmäßigen Monitorings waren die Erstellung der mittelfristigen Arbeitsprogramme der ÖROK und des Raumordnungsberichts. Ein Monitoringkonzept zum ÖREK 2030 lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Eine Evaluierung der Wirkungen des ÖREK 2030 war für die Hälfte der Laufzeit (2026) geplant.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass die ÖROK-Gremien eine mangelhafte Umsetzung der bisherigen Raumentwicklungskonzepte und einen Bedarf für eine stärkere Umsetzungsorientierung erkannten. In diesem Zusammenhang erachtete er es grundsätzlich als zweckmäßig, dass die politische Konferenz der ÖROK nach Beschluss des ÖREK 2030 umgehend die Bearbeitung zweier ÖREK 2030-Umsetzungspakte beauftragte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die ÖROK-Gremien mit Stand Dezember 2023 innerhalb des ersten Fünftels der Laufzeit des ÖREK 2030 erst elf von 68 Handlungsaufträgen im Rahmen der ÖREK 2030-Umsetzungspakte und eines ÖROK-Projekts behandelten. Da daraus im Wesentlichen auch neuerlich Empfehlungen resultierten und die Bodenstrategie noch offen war (TZ 25), bestand auch für diese elf Handlungsaufträge zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch Handlungsbedarf zu deren Umsetzung.

Eine Bearbeitung und Umsetzung sämtlicher Handlungsaufträge innerhalb der verbleibenden Laufzeit des ÖREK 2030 bis zum Jahr 2031 erachtete der RH unter den gegebenen Rahmenbedingungen als ambitioniert, zumal Anfang 2024 noch offen war, welche weiteren Handlungsaufträge des ÖREK 2030 der Verein ÖROK – neben einem Projekt zu Qualitäten des Freiraums – zeitnah bearbeiten sollte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die geringen Personalressourcen des Vereins ÖROK im Bereich Raumentwicklung.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, klare Prioritäten zur verbindlichen Bearbeitung der im ÖREK 2030 gemeinsam beschlossenen Handlungsaufträge bis zum Jahr 2031 anhand ihrer Dringlichkeit festzulegen und dafür verstärkt Ressourcen bereitzustellen.

Der RH wies auch kritisch auf den hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand für die Erstellung des ÖREK 2030 ab 2019 über einen Zeitraum von fast drei Jahren hin, womit die ÖROK-Geschäftsstelle und die ÖROK-Mitglieder über geringere

Ressourcen für die Bearbeitung der Aufgabenbereiche des vorangegangenen ÖREK 2011 verfügten.

Er empfahl daher dem Verein ÖROK, das nächste ÖREK auf notwendige Anpassungen aufgrund der Umsetzung von Handlungsaufträgen sowie aufgrund wesentlicher Änderungen der Rahmenbedingungen zu fokussieren, um dadurch den Aufwand zu verringern und über mehr Ressourcen für die Bearbeitung der im ÖREK 2030 vorgesehenen Handlungsaufträge zu verfügen.

Der RH erachtete es als wesentlich, dass der Verein ÖROK über einen umfassenden Überblick über den Stand der Umsetzung der Handlungsaufträge gemäß ÖREK 2030 und der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften verfügte. Er kritisierte daher, dass mehr als zwei Jahre nach Beschluss des ÖREK 2030 noch kein Monitoringkonzept zur Verfolgung des Umsetzungsprozesses vorlag.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, zeitnah ein Konzept für ein systematisches Monitoring zur Umsetzung der Handlungsaufträge des ÖREK 2030 und der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften sowie zur Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen zu erstellen.

20.3 (a) Laut Stellungnahme des Vereins ÖROK sei eine Prüfung des 10-Punkte-Programms gemäß ÖREK 2030 für das Jahr 2025 vorgesehen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass sich aufgrund mehrerer EU-Rechtsvorschriften Handlungsbedarfe zeigten, deren Bearbeitung auch in die Prüfung einfließe. Eine Aufstockung der Ressourcen (finanziell, personell) sei zur Zeit der Stellungnahme nicht vorgesehen. Eine laufende Prioritätensetzung würden die zuständigen Fachgremien und die Generalversammlung in den jährlichen Arbeitsprogrammen (basierend auf dem ÖREK 2030) festlegen.

(b) Zum festgestellten hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand wies der Verein ÖROK darauf hin, dass der bewusst inklusiv angelegte Erstellungsprozess ein maßgebliches Instrument für die ebenen- und sektorenübergreifende Koordination der zentralen Inhalte gewesen sei. Zudem sei der Erstellungsprozess weitestgehend in die Phase der COVID-19-Pandemie gefallen und dadurch maßgeblich erschwert worden.

Der Verein ÖROK verwies – wie schon in seiner Stellungnahme zu **TZ 19** – auf den Charakter und die Stellung des ÖREK 2030 als gemeinsames, freiwilliges Übereinkommen der Gebietskörperschaften. Die Handlungsaufträge seien nicht als fertige Umsetzungsmaßnahmen formuliert, sondern würden einen möglichen Rahmen für oftmals zahlreiche, sehr unterschiedliche Umsetzungsschritte bilden. Nicht alle Möglichkeiten seien für alle Mitglieder gleichermaßen relevant. Aufgrund der unterschiedlichen räumlichen und spezifischen Gegebenheiten könnte für einzelne Themen auch kein weiterer Vertiefungsbedarf bestehen.

Die Umsetzung des ÖREK 2030 liege maßgeblich im eigenen Wirkungsbereich der Gebietskörperschaften. Die ÖROK verfüge selbst über keine (rechtlichen, finanziellen, budgetären etc.) Umsetzungsinstrumente. Die 68 Handlungsaufträge sollten, wie das gesamte ÖREK 2030, sowohl eine Innenwirkung (für die ÖROK-Mitglieder) als auch eine Außenwirkung entfalten. Der Verein ÖROK gehe davon aus, dass es viele Umsetzungsaktivitäten einzelner Mitglieder sowie Träger raumwirksamer Aktivitäten gebe, ohne dass es dazu eigener Formate und Abstimmungen im Rahmen der ÖROK bedürfe.

Anspruch des ÖREK 2030 sei es, die Vielzahl an räumlich relevanten Handlungsaufträgen in ihrer fachlichen Breite darzustellen und im Sinne der Raumentwicklung Österreichs relevante Ziele und Aufgaben zu formulieren. Ein aktueller Überblick zum Stand der Umsetzung oder die konkrete Bearbeitung aller Handlungsaufträge im Rahmen der ÖROK würden die personellen und finanziellen Ressourcen der ÖROK-Geschäftsstelle wie auch der ÖROK-Mitglieder deutlich übersteigen. Der Verein ÖROK nehme aber die Empfehlungen des RH für ein nächstes ÖREK zur Kenntnis.

(c) Zur Einrichtung eines Monitorings der Umsetzung der Handlungsaufträge verwies der Verein ÖROK auf die vorgesehene Evaluierung des ÖREK 2030 (TZ 19). Die Ergebnisse von ÖROK-Arbeiten würden sich vielfach an die ÖROK-Mitglieder richten; ob und wie diese Empfehlungen umgesetzt würden, liege im Kompetenzbereich der einzelnen ÖROK-Mitglieder. Ein Umsetzungsmonitoring könnte daher lediglich Informationszwecken dienen. Der mit dem Aufbau eines strukturierten Monitorings verbundene Ressourceneinsatz übersteige nicht nur die Ressourcen der ÖROK, sondern stehe auch in keinem Verhältnis zum Nutzen des möglichen Informationsgewinns.

20.4 (a) Der RH erachtete gegenüber dem Verein ÖROK eine Prioritätenreihung durch die geplante Prüfung des 10-Punkte-Programms und die Festlegung der Arbeitsprogramme als zweckmäßig. Er wies aber darauf hin, dass im Verein ÖROK Anfang 2024 weitere Aktivitäten zur Umsetzung der Handlungsaufträge des ÖREK 2030 – neben einem Projekt zu Qualitäten des Freiraums – noch offen gewesen waren. Auch aufgrund der beschränkten Ressourcen erachtete der RH eine klare Prioritätenreihung als erforderlich.

(b) Der RH nahm die Ausführungen des Vereins ÖROK zum breit angelegten Erstellungsprozess des ÖREK 2030 und zu den durch die COVID-19-Pandemie erschwerten Bedingungen zur Kenntnis.

Zur Umsetzung der Handlungsaufträge entgegnete er dem Verein ÖROK, dass das ÖREK 2030 auf Maßnahmen fokussierte, die eine Zusammenarbeit auf ÖROK-Ebene erforderten und die im Rahmen der ÖROK-Gremien bzw. ÖREK-Partnerschaften

gemeinsam bearbeitet werden sollten; dies im Unterschied zu den Vorschlägen für Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich der ÖROK-Mitglieder im „Begleitdokument zum ÖREK 2030“. Der RH erinnerte daran, dass es ein wesentliches Ziel der Erstellung des ÖREK 2030 war, die Umsetzungsorientierung zu verstärken. Damit waren nach Ansicht des RH Informationen über den Stand der Umsetzung von Handlungsaufträgen eine wesentliche Voraussetzung, um künftige Schwerpunkte festlegen zu können.

(c) Zum empfohlenen Monitoringkonzept hielt der RH dem Verein ÖROK entgegen, dass das ÖREK 2030 explizit ein Monitoring vorsah, um die Umsetzung von Maßnahmen zu prüfen. Dafür sollten laut ÖREK 2030 in einem Monitoringkonzept Beobachtungsinhalte und -methoden für das inhaltliche Monitoring sowie die Beobachtung und Begleitung des Umsetzungsprozesses festgelegt werden. Der RH konnte das Argument des verhältnismäßig geringen Informationsgewinns durch ein strukturiertes Umsetzungsmonitoring nicht nachvollziehen, zumal die „Bewertung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen im Hinblick auf das österreichische Raumentwicklungskonzept“ als Vereinszweck definiert war. Der RH verwies zudem auf den Beschluss der Stellvertreterkommission vom September 2021, mit dem die ÖROK-Geschäftsstelle beauftragt wurde, gemeinsam mit dem Ständigen Unterausschuss u.a. die erforderlichen Schritte zur Ausgestaltung eines praktikablen Monitorings zum ÖREK 2030 zu setzen. Ein solches Konzept könnte aus Sicht des RH die verfügbaren Ressourcen berücksichtigen.

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

Raumforschung

- 21.1 (1) Die ÖROK hatte im Rahmen ihrer Aufgaben Beiträge zur Raumforschung zu leisten, insbesondere durch Analysen und Prognosen. Dazu zählten im überprüften Zeitraum beispielsweise österreichweite Erhebungen und Bewertungen der Erreichbarkeit von Zentren bzw. Siedlungsgebieten, u.a. mit öffentlichen Verkehrsmitteln⁶⁰, regionalisierte Bevölkerungsprognosen bis 2040 bzw. 2050 sowie eine Haushaltsprognose bis 2051. Diese Daten dienten den ÖROK-Mitgliedern als Grundlagen u.a. für die Raum- oder Verkehrsplanung.

Eine in den Jahren 2018 und 2019 geplante regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose konnte die ÖROK nicht erstellen, weil sich die Datenqualität des Gebäude- und Wohnungsregisters der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) laut ÖROK als nicht ausreichend herausstellte. Die Stellvertreterkommission rief im November 2019 alle ÖROK-Partner dazu auf, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf eine bessere Datenqualität im Gebäude- und Wohnungsregister hinzuwirken.

⁶⁰ ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2018, Die österreichweiten ÖV-Güteklassen (2022)

(2) Im öffentlich verfügbaren ÖROK-Atlas waren auf der Website⁶¹ für die Raumentwicklung relevante Indikatoren dargestellt.⁶² Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es zu etwa 70 Themen Karten, Diagramme und Tabellen auf Bundes-, Landes-, Bezirks- oder Gemeindeebene zu unterschiedlichen Zeitpunkten, ergänzt um textliche Erläuterungen zur Interpretation der Daten. Der RH stellte zum ÖROK-Atlas Folgendes fest:

- Die Karten des ÖROK-Atlas konnten samt Layout exportiert werden. Die Daten selbst konnten größtenteils nicht abgerufen werden, ausgenommen Geodaten zu Güteklassen des öffentlichen Verkehrs und die Daten zur Landbedeckung teilweise über verlinkte Websites sowie ab Dezember 2023 Datentabellen zur Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung (TZ 24).
- Die Daten wurden auf der Grundlage von vorgesehenen Überarbeitungsintervallen und Arbeitsprogrammen aktualisiert und ergänzt. Zu einzelnen Indikatoren (z.B. Energieverbrauch) waren im ÖROK-Atlas Daten abgebildet, die auf der Website der Statistik Austria mit aktuelleren Datenständen verfügbar waren.
- Im STATatlas der Statistik Austria⁶³ waren teilweise dieselben oder vergleichbare statistische Daten wie im ÖROK-Atlas kartografisch dargestellt, z.B. Daten zur Bevölkerung (Bevölkerungsstand, Altersverteilung, Art des Wohnsitzes, Binnenwanderung) oder aus der Agrarstrukturerhebung; dies teilweise ebenfalls mit aktuellerem Stand und umfassenderen Auswertungsmöglichkeiten. Zu den inhaltlichen Überschneidungen lag eine Analyse der ÖROK-Geschäftsstelle vom Oktober 2023 vor.

Ab 2023 bereitete die ÖROK-Geschäftsstelle die Neukonzeption des ÖROK-Atlas vor. Ziel war es, diesen technisch neu aufzusetzen, die Anzahl der Indikatoren durch Definition wesentlicher raumrelevanter Kernindikatoren zu verringern und auf Datensätze aus ÖROK-Projekten zu fokussieren. Es sollten auch Möglichkeiten geprüft werden, Daten abzurufen bzw. diese über „Offene Daten Österreich“⁶⁴ bereitzustellen. Im Frühjahr 2024 bereitete die ÖROK-Geschäftsstelle ein Ausschreibungsverfahren für den ÖROK-Atlas vor, die Umsetzung sollte bis Ende 2025 abgeschlossen sein.

- 21.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die ÖROK österreichweite Analysen und Prognosen als Planungsgrundlagen erstellte und raumrelevante Daten im ÖROK-Atlas auf ihrer Website veröffentlichte.

⁶¹ www.oerok-atlas.at (abgerufen am 10. März 2025)

⁶² Der ÖROK-Atlas wurde von externen Auftragnehmern, u.a. der Universität Wien, in Abstimmung mit der ÖROK-Arbeitsgruppe Raumbeobachtung unter dem Vorsitz der ÖROK-Geschäftsstelle sowie mit dem Ständigen Unterausschuss erstellt und betreut. In dieser Arbeitsgruppe waren neben ÖROK-Mitgliedern anlassbezogen auch Vertreterinnen und Vertreter der Statistik Austria, des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen sowie des Umweltbundesamts vertreten.

⁶³ www.statistik.at/atlas/ (abgerufen am 10. März 2025)

⁶⁴ www.data.gv.at (abgerufen am 10. März 2025)

Allerdings waren die Daten des ÖROK-Atlas in einigen Fällen veraltet und mitunter überschritten sie sich inhaltlich mit dem STATatlas der Statistik Austria. Der RH bemängelte auch, dass Daten nur in einzelnen Fällen in bearbeitbaren Dateiformaten abrufbar waren. Der RH erachtete es deshalb als zweckmäßig, dass die ÖROK bzw. die ÖROK-Geschäftsstelle eine Neukonzeption des ÖROK-Atlas vorbereitete.

Erarbeitung einer Bodenstrategie

Entwicklung von Zielen und Begriffen

22.1 (1) Ziele zum Schutz bzw. sparsamen Umgang mit Grund und Boden bestanden im zeitlichen Verlauf auf verschiedenen räumlichen Ebenen:

- Die Raumordnungsgesetze der Länder zielten seit über 20 Jahren u.a. auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden ab. Sie enthielten keine quantitativen Zielwerte für die Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung von Flächen.
- Laut der „Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“ der Bundesregierung aus 2002 sollte bis 2010 der Zuwachs „dauerhaft versiegelter Flächen“ in Österreich auf 2,5 ha pro Tag verringert werden. Ziel war die Reduktion auf maximal ein Zehntel der damaligen durchschnittlichen Versiegelung von 25 ha pro Tag. Eine fundierte Begründung bzw. fundierte methodische Herleitung dieses Zielwerts enthielt die Strategie nicht. Spätere Publikationen gingen davon aus, dass sich dieser Zielwert auf die Flächeninanspruchnahme bezog⁶⁵ bzw. der Zielwert für Versiegelung bei 1 ha pro Tag lag⁶⁶.
- Auf EU-Ebene beabsichtigte die Europäische Kommission in ihrem „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“⁶⁷ aus 2011, „die Landnahme so zu reduzieren, dass bis 2050 netto kein Land mehr verbraucht wird“. Der Begriff „Landnahme“ war nicht definiert.
- Im Jänner 2016 beschloss der Ministerrat die Umsetzung der „Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen in Österreich. Diese inkludierte u.a., „bis 2030 die Verstädterung inklusiver und nachhaltiger zu gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern zu verstärken“ (Ziel 11.3) und „bis 2030 die nachhaltige Bewirtschaftung und effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen zu erreichen“ (Ziel 12.2).

⁶⁵ Umweltbundesamt, Neunter Umweltkontrollbericht (2010)

⁶⁶ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Österreichische Strategie nachhaltige Entwicklung – Fortschrittsbericht 2011 (2011)

⁶⁷ KOM(2011) 571 endgültig

- In der ÖROK-Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ aus 2017 war ein einheitliches Monitoring der Flächeninanspruchnahme ausgehend von quantitativen Zielvorgaben für künftige Baulandwidmungen vorgesehen.
- Das Regierungsprogramm 2020–2024 der Bundesregierung sah eine „österreichsweite Bodenschutzstrategie für sparsamen Flächenverbrauch“ vor, u.a. mit einem „Zielpfad zur Reduktion des Flächenverbrauchs auf netto 2,5 ha/Tag bis 2030“ (in der Folge: **2,5 ha-Ziel**). Laut ÖREK 2030 bezog sich dieser Zielwert auf die „Flächeninanspruchnahme“ als dauerhaften Verlust biologisch produktiven Bodens, der je nach Nutzung in unterschiedlichem Ausmaß versiegelt wird.
- Die „EU-Bodenstrategie für 2030“⁶⁸ aus 2021 formulierte das Ziel eines „Netto-Null-Flächenverbrauchs“ bis 2050. Unter anderem sollten die Mitgliedstaaten bis 2023 „eigene ehrgeizige nationale, regionale und lokale Ziele zur Verringerung des Netto-Flächenverbrauchs bis 2030“ festlegen. Die Europäische Kommission beabsichtigte außerdem, im geplanten „Bodengesundheitsgesetz“ den „Netto-Flächenverbrauch“ zu definieren.
- Laut dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz⁶⁹ vom Juli 2023 sollten die Mitgliedstaaten die Bodengesundheit und den „Flächenverbrauch“ – definiert als die Umwandlung natürlicher und naturnaher Flächen in künstlich angelegte Flächen – überwachen. Der Vorschlag enthielt keine quantitativen Vorgaben zum „Flächenverbrauch“.

(2) Das ÖREK 2030 vom Oktober 2021 sah als einen Handlungsauftrag bzw. als eine Maßnahme des 10-Punkte-Programms u.a. vor, Flächennutzungen bzw. deren Veränderungen für die Zielüberprüfung des nationalen 2,5 ha-Ziels zu definieren und ein nationales Monitoringsystem für quantitative Zielwerte zu entwickeln. Im Rahmen eines ÖREK 2030-Umsetzungspakts sollten die ÖROK-Gremien eine „Bodenstrategie für Österreich“ ausarbeiten und innerhalb eines Jahres zum Beschluss vorlegen. Ziel war es, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen und das Ausmaß neu versiegelter Flächen bis 2030 „substanziell“ zu verringern, versiegelte Flächen, wenn möglich, wieder zu entsiegeln und dafür jeweils quantitative Zielwerte festzulegen.

Im Zuge der Ausarbeitung des ÖREK 2030 bzw. des Umsetzungspakts zur Bodenstrategie hatten Vertreterinnen und Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes sowie mehrerer Länder Bedenken zur Festlegung bzw. Umsetzbarkeit des 2,5 ha-Ziels geäußert. Auch seien der Umgang mit Fragen des Eigentumsrechts sowie mit allfälligen Strafzahlungen bei Zielverfehlung ebenso offen gewesen wie die Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der räumlichen Unterschiede bei der Festlegung von Zielwerten.

⁶⁸ COM(2021) 699 final

⁶⁹ COM(2023) 416 final

- 22.2 Der RH hielt fest, dass der sparsame Umgang mit Grund und Boden seit über 20 Jahren in den Raumordnungsgesetzen der Länder ohne quantitative Zielwerte verankert war.

Der Bund sah zwar seit über 20 Jahren quantitative Zielwerte zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme bzw. Bodenversiegelung vor. Der RH kritisierte aber, dass erst ab 2021 für die Zieldefinition verwendete Begriffe bzw. Bezugsebenen (z.B. „versiegelte Flächen“, „Flächeninanspruchnahme“) definiert wurden. Er wies zudem kritisch darauf hin, dass der kommunizierte Zielwert von 2,5 ha pro Tag weder fundiert begründet noch fundiert methodisch hergeleitet war.

Die Ziele der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung und insbesondere das Ziel der EU eines „Netto-Null-Flächenverbrauchs“ bis 2050 stützten nach Ansicht des RH das Ziel des Bundes und der ÖROK, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung zu reduzieren und dafür auch quantitative Zielwerte vorzusehen.

Der RH hielt fest, dass der Auftrag der politischen Konferenz der ÖROK aus 2021 zur Bearbeitung des ÖREK 2030-Umsetzungspakts zur Bodenstrategie explizit vorsah, quantitative Zielgrößen für die Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung festzulegen, obwohl im Vorfeld Bedenken bzw. offene Fragen (z.B. Zielkonflikte, Eigentumsrecht, Folgen) diskutiert worden waren.

Erarbeitung und Inhalte der Bodenstrategie

- 23.1 (1) Eine vom Ständigen Unterausschuss eingerichtete Arbeitsgruppe⁷⁰ erarbeitete von November 2021 bis September 2022 einen Entwurf der Bodenstrategie, eine weitere Arbeitsgruppe eine neue österreichweit harmonisierte Datenbasis zur Ermittlung der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung (TZ 24).

Für die Erarbeitung der Bodenstrategie und des Bodenmonitorings wendeten die ÖROK und das Landwirtschaftsministerium bis Ende 2023 in Summe 578.000 EUR für externe Aufträge zur Prozessbegleitung und zur inhaltlichen Bearbeitung auf.⁷¹ Dazu kamen Personalaufwendungen bei der ÖROK-Geschäftsstelle und den ÖROK-Mitgliedern für inhaltliche Bearbeitungen und Abstimmungen.⁷²

(2) Bei der Erarbeitung der Bodenstrategie kam es mehrfach zu Diskussionen in den ÖROK-Gremien über die Notwendigkeit bzw. die Realisierbarkeit quantitativer Zielwerte. Hervorgehoben wurden dabei einerseits der klare politische Auftrag und die Notwendigkeit des Flächensparens, andererseits der Bedarf nach einer fachlichen Ableitung von Zielen, aber dafür fehlende Methoden, Zielkonflikte mit anderen Nutzungen sowie die aus einer Zielfestlegung folgenden Konsequenzen. Eine Einigung auf quantitative Zielwerte wurde nicht erzielt. Das 2,5 ha-Ziel sollte daher mittels der neu erarbeiteten Datenbasis plausibilisiert werden.

⁷⁰ unter der Leitung des Landwirtschaftsministeriums, des Landes Tirol und der Stadt Wien

⁷¹ u.a. zu Vorarbeiten sowie Methodenentwicklung und -anwendung für ein österreichweites Bodenmonitoring 2022 und 2023 (Umweltbundesamt) und zu Instrumenten und Maßnahmen zur Bodenstrategie (Technische Universität Wien)

⁷² Bearbeitung in zehn Sitzungen der ÖREK-Partnerschaft „Bodenstrategie für Österreich“ und drei Sitzungen einer weiteren Arbeitsgruppe zur Klärung des 2,5 ha-Ziels; Behandlung (neben weiteren Themen) in 14 Sitzungen der Arbeitsgruppe Raumbeobachtung (Juni 2021 bis Februar 2024), 13 Sitzungen des Ständigen Unterausschusses (Mai 2021 bis Dezember 2023), sechs Sitzungen der Stellvertreterkommission (Juni 2021 bis November 2023); politische Konferenz der ÖROK im Juni 2023

In nachfolgender Tabelle sind die Inhalte des Entwurfs der Bodenstrategie vom November 2022 bzw. Juni 2023 dem Auftrag der politischen Konferenz der ÖROK laut ÖREK 2030-Umsetzungspakt vom Oktober 2021 gegenübergestellt:

Tabelle 5: Bodenstrategie für Österreich – beauftragte Inhalte laut ÖREK 2030-Umsetzungspakt und deren Umsetzung laut Entwurf der Bodenstrategie

Aufträge laut ÖREK 2030-Umsetzungspakt vom Oktober 2021	Inhalt laut Entwurf vom November 2022 bzw. Juni 2023
Erstellung einer österreichweit harmonisierten Datenbasis und einheitlicher Datenerfassungsmethoden	<ul style="list-style-type: none"> Ein Modell zur Erfassung sowie Daten zum Stand der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke für das Jahr 2022 lagen vor (TZ 24). Dies umfasste auch eine Definition der Begriffe „Flächeninanspruchnahme“ und „Bodenversiegelung“. Eine Erweiterung um Flächen für Freizeit- und Erholungszwecke¹, Ver- und Entsorgung¹ sowie Photovoltaik- und Windkraft-Anlagen war geplant.
Ausarbeitung eines Zielsystems mit quantitativen nationalen Zielsetzungen und Zielhorizonten	<ul style="list-style-type: none"> Der Entwurf der Bodenstrategie enthielt das generelle Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis zum Jahr 2030 „substanziell“ zu verringern.
Entwicklung von mit den nationalen Zielen abgestimmten Bundesländerzielen unter Berücksichtigung raumstruktureller Gegebenheiten	<ul style="list-style-type: none"> Das österreichweite Ziel von 2,5 ha pro Tag sollte auf Basis der neu erarbeiteten, österreichweit harmonisierten Datenbasis evidenzbasiert plausibilisiert werden. Beginnend mit 2023 sollte eine Methode zur Entwicklung „plausibilisierbarer, regionalisierter quantitativer Zielwerte sowie eines übergreifenden Zielwerts“ erarbeitet werden.
Entwicklung eines bundesweit einheitlichen Monitoringsystems	<ul style="list-style-type: none"> Ein Konzept zum Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung lag Ende 2023 vor.
Identifizierung und Weiterentwicklung besonders wirksamer Instrumente und Maßnahmen für eine effizientere Nutzung bestehender Potenziale und zum Schutz und zur Entwicklung der Natur-, Grün- und Erholungsräume	<ul style="list-style-type: none"> Der Entwurf der Bodenstrategie enthielt einzelne Ziele nach Wirkungsbereichen sowie Maßnahmen. Zu allen Maßnahmen waren Beispiele für bestehende Regelungen und Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden angeführt.
Erarbeitung eines Aktionsplans mit konkreten Aktivitäten, Meilensteinen und Zielhorizonten für die Umsetzung bis 2030	<ul style="list-style-type: none"> Ein Aktionsplan mit zwölf Maßnahmen und Meilensteinen zur Umsetzung bis 2030 war im Entwurf der Bodenstrategie enthalten.

ÖREK = Österreichisches Raumentwicklungskonzept

Quelle: ÖROK

¹ Diese Daten lagen Ende 2023 vor.

Im November 2022 bestätigte die Stellvertreterkommission den ausgearbeiteten Entwurf der Bodenstrategie ohne quantitative Zielwerte grundsätzlich und empfahl, diesen der politischen Konferenz der ÖROK zum Beschluss vorzulegen.

(3) Der RH analysierte frühere Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepte ab 1981 sowie die ÖROK-Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ aus 2017 (Tabelle 6). Die Maßnahmen des Aktionsplans bis 2030 zum Entwurf der Bodenstrategie enthielten dazu teilweise vergleichbare inhaltliche Ansätze. Beispielsweise war die Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen als Maßnahme durchgehend in allen Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten seit 1981 genannt. Die Anpassung finanzieller Instrumente und die

Verbesserung der Bodenbeschaffung und Bodenverfügbarkeit waren seit 1991 thematisiert. Die vorgesehenen Maßnahmen hatten der Bund und die Länder in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt (z.B. Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangzonen in der überörtlichen Raumordnung):

Tabelle 6: Maßnahmen des Aktionsplans zum Entwurf der Bodenstrategie und vergleichbare inhaltliche Ansätze in früheren Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten sowie einer ÖROK-Empfehlung

Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie	ÖREK 2030	ÖROK-Empfehlung Nr. 56 ¹	ÖREK 2011	ÖREK 2001	ÖRK 1991	ÖRK 1981
Jahr der Veröffentlichung	Jahr des Beschlusses					
2023	2021	2016	2011	2002	1991	1981
Maßnahmen	vergleichbare inhaltliche Ansätze in früheren Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten sowie einer ÖROK-Empfehlung					
1. Festlegung landwirtschaftlicher Vorrangzonen	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2. Ermittlung des Flächenbedarfs für die landwirtschaftliche Produktion als Beitrag zur Ernährungssicherheit	ja	ja	nein	nein	nein	nein
3. Festlegung quantitativer Zielwerte und Flächenkontingente	ja	ja	ja ²	nein	nein	nein
4. Anpassung finanzieller Instrumente	ja	ja	ja	ja	ja	nein
5. zielgerichtete Vermittlung und Öffentlichkeitsarbeit	ja	ja	nein	nein	nein	nein
6. Reduktion von Baulandüberhängen in Außenbereichen	ja	ja	ja	nein	ja	nein
7. Einschränkungen für flächenintensive Nutzungen	ja	nein	ja	nein	nein	ja
8. Kompensation für Flächeninanspruchnahme	ja	ja	nein	nein	ja	nein
9. Verbesserung der Bodenbeschaffung und -verfügbarkeit	ja	ja	ja	ja	ja	nein
10. Monitoring der Flächeninanspruchnahme	ja	ja	ja	nein	nein	nein
11. Monitoring der Bodenversiegelung	ja	ja	nein	nein	nein	nein
12. Fortschrittsberichte zur Bodenstrategie	ja	nein	nein	nein	nein	nein

ÖREK = Österreichisches Raumentwicklungskonzept

ÖRK = Österreichisches Raumordnungskonzept

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK

¹ ÖROK-Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“

² für Baulandwidmungen

23.2 Der RH kritisierte, dass die Aufträge der politischen Konferenz der ÖROK laut ÖREK 2030-Umsetzungspakt zur Bodenstrategie vom Oktober 2021 trotz eines intensiven Arbeitsprozesses und eines hohen Aufwands mit dem Entwurf der Bodenstrategie vom November 2022 bzw. Juni 2023 samt Aktionsplan nur zum Teil erfüllt wurden. Insbesondere kritisierte er, dass es bis Frühjahr 2024 weder österreichweit noch auf Länderebene gelang, quantitative Zielwerte zur Reduktion der zusätzlichen

Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung zu erarbeiten, obwohl der Bedarf auf EU- und Bundesebene nach einer fundierten Auseinandersetzung mit Zielwerten sowie den dafür erforderlichen Datengrundlagen bereits seit mehr als 20 Jahren gegeben war. Er verwies dazu vor allem

- auf die „Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“ der Bundesregierung aus 2002, wonach der Zuwachs „dauerhaft versiegelter Flächen“ in Österreich bis 2010 auf 2,5 ha pro Tag hätte verringert werden sollen,
- auf die Ziele der Europäischen Kommission aus 2011 und 2021 zum „Netto-Null-Flächenverbrauch“ bis 2050 sowie
- auf die 2016 von der politischen Konferenz beschlossene ÖROK-Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“, in der u.a. quantitative Zielvorgaben für künftige Baulandwidmungen vorgesehen waren (TZ 22).

Der RH konnte nachvollziehen, dass mehrere ÖROK-Mitglieder eine fachliche Ableitung bzw. Begründung von Zielwerten einforderten, da dies die Treffsicherheit, Transparenz und Akzeptanz der Werte erhöhte.⁷³ In diesem Sinne erachtete er eine bloße Plausibilisierung des Zielwerts von 2,5 ha – wie im Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie vorgesehen – als unzureichend, weil dieser weder fundiert begründet noch fundiert methodisch hergeleitet war. Er wies kritisch darauf hin, dass eine Bodenstrategie ohne quantitative Zielwerte nur in wenigen Punkten inhaltlich über Ansätze in früheren Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten seit den 1980er Jahren hinausging.

Er verwies dazu auf seine Empfehlung an den Verein ÖROK in TZ 25, umgehend die erforderlichen fachlichen Grundlagen und Methoden für die Festlegung quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung und deren Aufteilung gemäß dem Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie zu erarbeiten.

- 23.3 Laut Stellungnahme des Vereins ÖROK sei es jedenfalls notwendig, zwischen den finanziellen Aufwänden für den Prozess bzw. die Erstellung der Bodenstrategie und jenen für die Arbeiten zum Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung zu differenzieren; der deutlich überwiegende Anteil der ÖROK-Budgetmittel sei für den Aufbau des Monitorings verwendet worden.

Zu Tabelle 5 hielt der Verein ÖROK fest, dass die im Entwurf der Bodenstrategie enthaltenen Monitoring-Elemente inzwischen überholt seien. Mit Dezember 2023 habe der Verein ÖROK die Methodik und die Ergebnisdaten zur Flächeninanspruch-

⁷³ Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Flächen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern“, in dem er den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich empfohlen hatte, auf gesetzlicher oder strategischer Ebene vorgegebene Grenzwerte auf Basis fachlicher Grundlagen und Expertisen festzulegen und ihre Ableitung transparent zu dokumentieren (u.a. Reihe Bund 2025/7, TZ 20).

nahme und Bodenversiegelung im Referenzjahr 2022 veröffentlicht. Es liege damit nicht nur ein Konzept zum Monitoring vor, in der ersten Generalversammlung sei auch dessen laufender Betrieb als Beitrag zur Raumforschung im Rahmen der ÖROK beschlossen worden.

- 23.4 Der RH führte gegenüber dem Verein ÖROK aus, dass der bis Ende 2023 bei der ÖROK und beim Landwirtschaftsministerium angefallene finanzielle Aufwand für externe Aufträge von insgesamt 578.000 EUR etwa zur Hälfte (294.000 EUR) auf Arbeiten zum Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung inklusive textlicher Erläuterungen entfiel.

Die Tabelle 5 bezog sich auf die im Dezember 2023 veröffentlichte Publikation „Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich – Monitoringkonzept“. Damit sah der RH den Auftrag zur Entwicklung eines bundesweit einheitlichen Monitoringsystems im Rahmen des ÖREK 2030-Umsetzungspakts zur Bodenstrategie als realisiert. Zur Veröffentlichung der Ergebnisse des Monitorings im Dezember 2023 verwies der RH auf seine Würdigung in TZ 24.

Daten zu Baulandentwicklung, Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung

- 24.1 (1) Im ÖROK-Atlas waren seit 2014 Daten zum gewidmeten Bauland dargestellt sowie Daten zur Bodenversiegelung seit 2015. Grundlage für die Darstellung der Baulandentwicklung waren die Flächenwidmungsdaten der Länder. Die Daten zur Bodenversiegelung beruhten auf der Auswertung von Satellitendaten, die alle drei Jahre aktualisiert wurden. Aufgrund der Rasterauflösung waren kleinere bzw. schmalere Elemente, z.B. Straßen, dabei nicht ausreichend erfasst.

Das Umweltbundesamt veröffentlichte Daten zur Flächeninanspruchnahme und zur Bodenversiegelung. Diese basierten auf statistischen Daten aus der Regionalinformation des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen, die nur anlassbezogen aktualisiert wurden. Die zeitliche Entwicklung konnte damit nicht genau dargestellt werden. Zudem gab es keinen Bezug zu einzelnen Flächen. Die Bodenversiegelung schätzte das Umweltbundesamt auf Basis von Versiegelungsgraden für einzelne Flächenkategorien.

(2) Im Zuge der Erarbeitung der Bodenstrategie entwickelte das Umweltbundesamt für die ÖROK ab 2022 ein neues Datenmodell auf Basis abgestimmter Definitionen der Begriffe „Flächeninanspruchnahme“⁷⁴ und „Bodenversiegelung“⁷⁵. Es bestand aus regelmäßig aktualisierten räumlichen Datensätzen des Bundes und der Länder insbesondere zu den Bereichen Siedlungswesen, Verkehr sowie Land- und Forstwirtschaft. Der Berechnung der Bodenversiegelung lagen zusätzlich Luftbilder aus 2016 bis 2019 und Satellitendaten zugrunde.

Im Dezember 2023 veröffentlichte die ÖROK die Ergebnisse für die Flächeninanspruchnahme und die Bodenversiegelung sowie zu Baulandwidmungen und -reserven samt Erläuterungen. Die Daten standen für Österreich bis auf die Gemeindeebene als Tabellen in bearbeitbarem Dateiformat und als Karten zur Verfügung. Die Veröffentlichung der zugehörigen Geodaten war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in Diskussion. Eine Ergänzung der Daten für Freiflächen-Photovoltaik- und Windkraft-Anlagen war in Arbeit; für die Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen lagen im Februar 2024 noch keine geeigneten Datengrundlagen vor. Laut dem Entwurf zur Bodenstrategie sollten diese Flächen als eigene Kategorie erfasst werden, weil zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele mit einem starken Ausbau erneuerbarer Energieträger zu rechnen war und sich das Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, explizit auf Siedlungs- und Verkehrsflächen bezog.

(3) Laut Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie sollte die Flächeninanspruchnahme jährlich vereinfacht ausgewertet werden. Das Konzept zum Monitoring der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung sah dies als Möglichkeit vor. Die Berechnung der Bodenversiegelung war – vor allem aufgrund der Aktualisierungsintervalle der Luftbilder – nur in einem dreijährigen Intervall möglich. Mit Stand Februar 2024 war eine Veröffentlichung der Aktualisierungen für beide Indikatoren erstmals für Ende 2025 geplant. Ein Fortschrittsbericht zur Bodenstrategie war für 2026 auf Basis der Daten aus 2025 vorgesehen.

⁷⁴ Als „in Anspruch genommen“ galten Flächen, die durch menschliche Eingriffe für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Freizeit, Erholung und Ver- und Entsorgung verändert und/oder bebaut waren und damit für die land- und forstwirtschaftliche Produktion und als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung standen.

⁷⁵ Die Bodenversiegelung (synonym die Begriffe „Flächenversiegelung“ und „Versiegelung“) betraf ausschließlich Flächen, die durchgehend mit einer gänzlich wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt waren (Versiegelungsgrad von 100 %). Versiegelte Flächen waren ein Teil der Flächeninanspruchnahme.

(4) Die vorliegenden Daten zur Flächeninanspruchnahme und zur Bodenversiegelung zeigten Folgendes:

- Mit Stand 2022 wurden (nach der ab 2022 verwendeten Methode) in Österreich 5.648 km² für Siedlungs- und Verkehrszwecke, Freizeit und Erholung sowie Ver- und Entsorgung in Anspruch genommen, davon waren 52 % (2.964 km²) versiegelt. 3.182 km² waren als Bauland gewidmet, davon waren 21 % (671 km²) nicht bebaut (Baulandreserven). Für diese waren die rechtlichen Voraussetzungen zur Bebauung grundsätzlich gegeben.
- In den Ländern lag der Anteil der versiegelten Flächen an der gesamten Flächeninanspruchnahme (nach der ab 2022 verwendeten Methode) zwischen 46 % im Burgenland und 62 % in Wien (Abbildung A im Anhang A), der Anteil der Baulandreserven an den gesamten Baulandwidmungen lag zwischen 7,5 % in Wien und 33 % im Burgenland (Abbildung B im Anhang A). Bei der Interpretation der Daten waren laut ÖROK die unterschiedlichen Raumstrukturen und Rahmenbedingungen in den Ländern (z.B. Topografie, Siedlungs-, Wirtschafts- und Agrarstruktur) zu berücksichtigen.
- Laut den Daten des Umweltbundesamts (nach der bis 2021 verwendeten Methode) hatte die Flächeninanspruchnahme⁷⁶ von 2014 bis 2020 von 5.501 km² um 4,9 % auf 5.768 km² zugenommen.⁷⁷ Die Bevölkerungszahl stieg im Vergleich dazu um 4,4 %. Im selben Zeitraum nahmen die als Bauland gewidmeten Flächen um 63 km² (2,1 %) zu und gingen die Baulandreserven um 75 km² (9,8 %) zurück.
- Die zusätzliche Flächeninanspruchnahme sank (nach der bis 2021 verwendeten Methode⁷⁸) von 18,6 ha pro Tag im Jahr 2014 auf 11,23 ha pro Tag 2021. Mit der ab 2022 entwickelten Methode waren eine rückwirkende Berechnung für frühere Zeitpunkte und damit eine Darstellung der zeitlichen Entwicklung aus technischen Gründen nicht möglich. Eine Hochrechnung des Umweltbundesamts ergab für den Zeitraum von 2020 bis 2022 eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme von etwa 11 ha pro Tag.
- Die Daten zur Bodenversiegelung auf der Basis von Satellitendaten ergaben für 2018 einen Wert von 1.843 km², die Abschätzung des Umweltbundesamts einen Wert von 2.341 km² (bei einem Gesamtversiegelungsgrad von 41,2 % der in Anspruch genommenen Flächen).

24.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass die ÖROK ab 2022 ein abgestimmtes und einheitliches System zur österreichweiten Erfassung der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung erarbeitete und die Daten für 2022 auch in bearbeitbaren Tabellenformaten veröffentlichte. Er wies darauf hin, dass die Erfassung von Photovoltaik-Freiflächen- und Windkraft-Anlagen noch nicht abgeschlossen war. Der

⁷⁶ Bau-, Verkehrs-, Freizeit- und Abbauflächen

⁷⁷ Diese Zunahme von rd. 270 km² entsprach etwa der gesamten Flächeninanspruchnahme in Wien 2022 (245 km²) bzw. etwa der gesamten Fläche des Bezirks Eferding (259 km²).

⁷⁸ auf Basis eines Dreijahresmittelwerts

RH bemängelte zudem, dass bis zum Frühjahr 2024 noch keine Geodaten öffentlich abrufbar waren. Dies wäre nach Ansicht des RH zur Nachvollziehbarkeit sowie als Grundlage für Analysen und Planungen zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, die Geodaten zur Flächeninanspruchnahme und zur Bodenversiegelung zur Nachvollziehbarkeit sowie als Grundlage für Analysen und Planungen zu veröffentlichen.

Der RH hielt es für zweckmäßig, die Flächeninanspruchnahme durch Photovoltaik-Freiflächen- und Windkraft-Anlagen gesondert zu erfassen, weil diese zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele große Flächen benötigten. Gerade deshalb erachtete er es aber als inkonsequent, diese Flächen vom Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, völlig auszunehmen, wie dies im Entwurf der Bodenstrategie vorgesehen war.⁷⁹

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, die Flächeninanspruchnahme durch Photovoltaik-Freiflächen- und Windkraft-Anlagen bei der Festlegung von Zielen für die maximale zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu berücksichtigen, um auch beim Ausbau erneuerbarer Energieträger eine sparsame Flächeninanspruchnahme zu gewährleisten.

Zum geplanten Monitoring der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung hielt der RH kritisch fest, dass die Zeiträume für die Aktualisierung der Daten im Aktionsplan und im Monitoringkonzept nicht einheitlich festgelegt waren und eine Veröffentlichung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme pro Tag aufgrund der geänderten Methode erst ab 2025 vorgesehen war. Er erachtete eine zeitnahe Veröffentlichung auch der vereinfachten Auswertungen (zumindest als vorläufige Daten) als wesentlich, um jährlich einen Überblick über die aktuelle Entwicklung der Flächeninanspruchnahme zu ermöglichen.

Der RH empfahl dem Verein ÖROK, beim geplanten Monitoring auch die jährlichen vereinfachten Auswertungen zur Flächeninanspruchnahme zu veröffentlichen.

Der RH hielt fest, dass aufgrund der geänderten Methoden die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung nicht rückwirkend über einen längeren Zeitraum darstellbar war. Er wies daher auf die Zunahme der gesamten Flächeninanspruchnahme in Österreich zwischen 2014 und 2020 von etwa 4,9 % hin, die leicht über dem Bevölkerungswachstum (4,4 %) in diesem Zeitraum lag. Auch wenn die zusätzliche Flächeninanspruchnahme pro Tag und die Baulandreserven (-75 km²) zurückgingen, sah der RH Handlungsbedarf, zumal von 2014 bis 2020

⁷⁹ Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Flächen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern“, in dem er auf den hohen Flächenbedarf für erneuerbare Energieträger hingewiesen hatte (u.a. Reihe Bund 2025/7, TZ 11, TZ 26).

auch Neuwidmungen von Bauland (+63 km²) im Ausmaß von etwa einem Viertel der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme (+267 km²) erfolgt waren. Zudem bestand für die im Jahr 2022 vorhandenen Baulandreserven von 671 km² grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Bebauung.

Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung an den Verein ÖROK in TZ 25, umgehend die erforderlichen fachlichen Grundlagen und Methoden für die Festlegung quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung und deren Aufteilung gemäß dem Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie zu erarbeiten.

Der RH wies auf die großen Abweichungen der verfügbaren Daten zur Bodenversiegelung hin: Der Wert für Österreich war nach der ab 2022 verwendeten Methode um 27 % bzw. 61 % höher als die zuvor auf Basis statistischer Daten bzw. Satellitendaten ermittelten Werte. Dies ließ nach Einschätzung des RH auf eine bedingte Aussagekraft der bisherigen Auswertungen aufgrund der verfügbaren Datengrundlagen schließen.

- 24.3 Laut Stellungnahme des Vereins ÖROK seien die Geodaten zur Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung mit Stand 2022 nach den notwendigen rechtlichen Abklärungen zu Veröffentlichungspflichten und Datenschutz im Sommer 2024 als Open Government Data auf www.data.gv.at veröffentlicht worden.

Die Integration von Daten zur Flächeninanspruchnahme durch Photovoltaik-Freiflächen- und Windkraft-Anlagen in das Monitoring werde derzeit bearbeitet. Dies werde jedoch wesentlich von der Verfügbarkeit entsprechender (Geo-)Daten beeinflusst. Es gebe weiterhin große Herausforderungen bei der konkreten Standortverortung von bestehenden Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen (Datenquellen, -verfügbarkeiten und -aktualität). Aufgrund der hohen Dynamik des zukünftigen Photovoltaik-Ausbaus sei auch das räumliche Monitoring von großer Bedeutung. Wie die Flächeninanspruchnahme für erneuerbare Energieformen erfasst werde, sei teilweise methodisch noch offen. Darüber hinaus brauche es eine Willensbildung für deren Bewertung.

Die Ableitung von Veränderungsdaten für Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung sei in Bearbeitung. Inwieweit hierzu neben den geplanten dreijährigen Intervallen auch jährliche Veränderungsdaten veröffentlicht werden könnten, hänge von methodischen Fragen ab. Der Verein ÖROK gehe davon aus, dass Gesamterhebungen ab dem Referenzjahr 2022 – datenbedingt – in einem dreijährigen Zyklus durchgeführt würden. Mit der Erfassung der Veränderungen von 2022 bis 2025 werde erstmalig eine Quantifizierung von Veränderungen nach der neuen Methodik möglich sein. Dafür seien umfassende Qualitätssicherungen, Plausibilisierungen und Validierungen aller Datengrundlagen mit erheblichen personellen und finanziellen

Aufwänden erforderlich. Das abgestimmte Monitoring zeichne sich neben der hohen Datenqualität auch durch das Vertrauen aller ÖROK-Mitglieder in dessen Ergebnisse aus. Dazu sei es erforderlich, Zwischenergebnisse umfassend zu validieren. Die Veröffentlichung von vereinfachten vorläufigen Daten wäre mit diesem Qualitätsanspruch nicht vereinbar. Weiters sei es der explizite Auftrag der ÖROK-Mitglieder, das Monitoring integrativ für Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung durchzuführen; dies sei aktuell nur in einem dreijährigen Zyklus möglich.

- 24.4 Der RH hielt gegenüber dem Verein ÖROK fest, sich der Bedeutung der Qualitätssicherung und Plausibilisierung der Daten zur Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung und des damit verbundenen Aufwands bewusst zu sein. Er erachtete es dennoch als zweckmäßig, nach entsprechenden Prüfschritten Daten zur Flächeninanspruchnahme häufiger als in einem dreijährigen Zyklus zu veröffentlichen, z.B. als Grundlage für Planungen auf Gemeindeebene oder für öffentliche Diskussionen, zumal eine jährliche vereinfachte Auswertung im Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie vorgesehen war. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Beschlüsse zur Bodenstrategie

- 25.1 (1) Am 20. Juni 2023 fand eine Sitzung der politischen Konferenz der ÖROK statt, um den im Rahmen der ÖROK erarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie zu beschließen. Trotz allgemeiner Anerkennung des Entwurfs und der vorgesehenen Maßnahmen kam kein Beschluss darüber zustande. Während für den Vizekanzler⁸⁰ und den Vertreter der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie⁸¹ ein verbindlicher, konkreter Zielwert entsprechend dem Regierungsübereinkommen fehlte, hielten die Länder, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund an dem im Rahmen des ÖREK 2030-Umsetzungspakts erarbeiteten Entwurf ohne quantitativen Zielwert fest. Zudem bestand keine Einigkeit darüber, ob sich das 2,5 ha-Ziel auf die zusätzliche Flächeninanspruchnahme oder Bodenversiegelung bezog. Weitere offene Punkte waren die Methode zur Aufteilung des Zielwerts, die Berücksichtigung öffentlicher Nutzungen, die Kosten für Rückwidmungen, die Bodenpreisentwicklung sowie allfällige Eingriffe in das Eigentumsrecht.

(2) Auch einer von der politischen Konferenz der ÖROK eingesetzten Arbeitsgruppe gelang im Herbst 2023 kein kompromissfähiger Vorschlag, z.B. mit Anerkennung des 2,5 ha-Ziels des Bundes als Ausgangspunkt für die weiteren Bearbeitungen. Die Stellvertreterkommission empfahl daher im November 2023, den Entwurf der Bodenstrategie als Grundlage für weitere Arbeiten heranzuziehen, um auf Verwaltungsebene die im Aktionsplan zur Bodenstrategie angeführten zwölf Maßnahmen

⁸⁰ Mag. Werner Kogler

⁸¹ Leonore Gewessler, BA

zu bearbeiten. Für das Jahr 2024 plante der Ausschuss Raumentwicklung zwei ÖROK-interne Veranstaltungen zum Thema quantitative Zielwerte und deren Aufteilung.

(3) Im Februar 2024 beschlossen die für Raumordnung zuständige Landesrätin bzw. die dafür zuständigen Landesräte⁸² im Rahmen einer Raumordnungstagung gemeinsam mit Vertretern des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes – ohne Einbeziehung des Bundes – den von der ÖROK erarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie ohne quantitativen Zielwert. Die ÖROK-Geschäftsstelle war in diese Beschlussfassung nicht eingebunden, der Beschluss lag ihr zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die politische Konferenz der ÖROK im Juni 2023 den in der ÖROK gemeinsam erarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie – trotz der vorangegangenen intensiven Abstimmungen – nicht beschloss, weil keine Einigkeit über die Vorgehensweise zur Festlegung von quantitativen Zielwerten zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bestand. Er kritisierte zudem, dass in der ÖROK nicht einmal Klarheit darüber geschaffen wurde, ob sich das 2,5 ha-Ziel auf die zusätzliche Flächeninanspruchnahme oder Bodenversiegelung bezog. Dies wäre nach Ansicht des RH eine der wesentlichen Grundlagen für den gesamten Prozess gewesen, weil die Bodenversiegelung laut den aktuellen Daten etwa die Hälfte der Flächeninanspruchnahme ausmachte (TZ 24).

Der RH wies kritisch darauf hin, dass im Februar 2024 nur die Länder gemeinsam mit dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund den von der ÖROK erarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie ohne quantitativen Zielwert beschlossen, obwohl der am Beschluss nicht beteiligte Bund 48 % der Stimmen der ÖROK innehatte. Zudem war die ÖROK-Geschäftsstelle in die Vorbereitung des Beschlusses nicht eingebunden. Nach Ansicht des RH stellte diese Vorgehensweise die Funktionsfähigkeit und den Zweck der ÖROK infrage. Auf die operative Bearbeitung der Maßnahmen des Aktionsplans zur Bodenstrategie durch den Verein ÖROK wirkte sich dieser Beschluss nach Ansicht des RH nicht wesentlich aus, zumal bereits die Stellvertreterkommission im November 2023 empfohlen hatte, den Entwurf der Bodenstrategie vom Juni 2023 als Grundlage für weitere Arbeiten auf Verwaltungsebene im Rahmen der ÖROK heranzuziehen.

Der RH erachtete es als vordringlich, nach mehr als 20 Jahren die fachlichen Grundlagen und Methoden für die Art und das Ausmaß der Festlegung von quantitativen Zielwerten bzw. Flächenkontingenten zur Verringerung der zusätzlichen Flächenin-

⁸² Landesrat Markus Achleitner (Oberösterreich), Landesrat Mag. Heinrich Dorner (Burgenland), Landeshauptmann-Stellvertreter Josef Geisler (Tirol), Landeshauptmann-Stellvertreter Martin Gruber (Kärnten), Landesrätin Mag.^a Ursula Lackner (Steiermark), Landeshauptmann-Stellvertreter Dr. Stephan Pernkopf (Niederösterreich), Landesrat Mag. Marco Tittler (Vorarlberg), Landesrat Mag. Martin Zauner (Salzburg)

anspruchnahme und Bodenversiegelung zu erarbeiten. Dabei wären insbesondere auch die Bevölkerungs- und Bodenpreisentwicklung sowie Fragen des Eigentumsrechts zu berücksichtigen. Die fachlichen Grundlagen und Methoden sollten spätestens dann verfügbar sein, wenn im Jahr 2025 die Monitoringergebnisse der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung vorliegen (TZ 24).

Der RH empfahl daher dem Verein ÖROK, umgehend die erforderlichen fachlichen Grundlagen und Methoden für die Festlegung quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung und deren Aufteilung gemäß dem Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie zu erarbeiten. In weiterer Folge sollte der Verein ÖROK zeitnah verbindliche quantitative Zielwerte (z.B. für Neuwidmungen) und ihre Aufteilung vorschlagen und gemeinsam mit einem überarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie der politischen Konferenz der ÖROK zum Beschluss vorlegen.

- 25.3 Laut Stellungnahme des Vereins ÖROK sei mit der allfälligen Festlegung quantitativer Ziele neben raumordnungspolitischen Fragen eine Reihe raumordnungsfachlicher und raumordnungsrechtlicher Fragen verbunden.

Zur fachlichen Abgrenzung des 2,5 ha-Ziels hielt der Verein ÖROK fest, dass die Genese der Zielsetzung und damit verbundene Begriffe bekannt seien. Seit der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 würden unterschiedliche Begriffe synonym verwendet (Versiegelung, Bodenverbrauch, Flächeninanspruchnahme, Flächenverbrauch), die fachlich klar voneinander zu trennen seien. Auch vor diesem Hintergrund hätten während des Erstellungsprozesses der Bodenstrategie mehrere ÖROK-Mitglieder eine datenbasierte Evaluierung bzw. Plausibilisierung des 2,5 ha-Ziels eingefordert. Dies sei als ein Folgeprozess zu Zielwerten und Flächenkontingenten geplant gewesen. Auf EU-Ebene sei parallel der Entwurf einer Richtlinie zu Bodenüberwachung und -resilienz verhandelt worden. Dabei habe es vergleichbare Diskussionen zu Begriffen und Abgrenzungen gegeben. Das abgestimmte ÖROK-Monitoring enthalte jedenfalls klare Definitionen und Daten zu beiden Aspekten.

Auch wenn der Aktionsplan der (im Rahmen der ÖROK nicht beschlossenen) Bodenstrategie als Rahmen für Arbeiten auf Verwaltungsebene diene, liege kein politischer Auftrag vor, die angeführten fachlichen Grundlagen und Methoden betreffend Zielwerte und Flächenkontingente im Detail weiter zu bearbeiten.

Die Länder hätten die Bodenstrategie erst nach dem Scheitern der Beschlussfassung durch die ÖROK beschlossen.

- 25.4 Der RH erinnerte den Verein ÖROK daran, dass die ÖROK bereits 2016 in einer ÖROK-Empfehlung⁸³ und 2021 im ÖREK 2030 den Bedarf nach quantitativen Zielvorgaben erkannte, um die zusätzliche Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung zu verringern (Tabelle 6, TZ 23).

Auch im Hinblick auf die Ziele der „EU-Bodenstrategie für 2030“, bis 2050 keinen zusätzlichen „Netto-Flächenverbrauch“ zu verursachen und dafür „eigene ehrgeizige nationale, regionale und lokale Ziele bis 2030“ festzulegen (TZ 22), erachtete es der RH als erforderlich, umgehend die fachlichen Vorarbeiten voranzutreiben. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Die Bodenstrategie im Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026

- 26.1 Der Österreichische Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 vom April 2021⁸⁴ enthielt neben Investitionsvorhaben sogenannte Reformmaßnahmen, deren Umsetzung Voraussetzung war, um EU-Mittel im Rahmen von „NextGenerationEU“⁸⁵ zu erlangen. Das Landwirtschaftsministerium hatte im April 2021 die „Bodenschutzstrategie“ zur Aufnahme in diesen Plan eingemeldet. Zentrales Ziel dieser Reformmaßnahme war es, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme schrittweise auf netto 2,5 ha pro Tag bis 2030 zu reduzieren. Um Zahlungsanträge an die Europäische Kommission stellen zu können, waren u.a. folgende Meilensteine zu erreichen:

- Für die Reformmaßnahme „Bodenschutzstrategie“ wurde der erste Meilenstein – Beschluss von Eckpfeilern und eines Zeitplans im vierten Quartal 2021 – im Oktober 2021 erreicht.
- Der zweite Meilenstein – Beschluss der Österreichischen quantitativen Bodenschutzstrategie Ende 2022 – war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.

Laut einer Analyse des Budgetdienstes des Parlaments vom Dezember 2023 konnte die Nicht-Erfüllung eines Meilensteins zu einer Kürzung der Rückflüsse durch die Europäische Kommission von bis zu 110 Mio. EUR führen.

- 26.2 Der RH kritisierte, dass das für die Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik zuständige Landwirtschaftsministerium im April 2021 den Beschluss einer „Bodenschutzstrategie“ mit dem expliziten 2,5 ha-Ziel als Meilenstein für den Österreichischen Aufbau- und

⁸³ ÖROK-Empfehlung Nr. 56 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“

⁸⁴ genehmigt von der Europäischen Kommission im Juni 2021 bzw. im Oktober 2023

⁸⁵ Die EU stellte den Mitgliedstaaten im Rahmen von „NextGenerationEU“ 723,8 Mrd. EUR in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und von Darlehen zur Verfügung, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abzufedern, in den ökologischen und digitalen Wandel zu investieren und notwendige Strukturreformen voranzutreiben. Für Österreich waren 3,96 Mrd. EUR vorgesehen.

Resilienzplan 2020–2026 einmeldete, obwohl die Abstimmungen zum ÖREK 2030 und zum ÖREK 2030-Umsetzungspakt zur Bodenstrategie innerhalb der ÖROK noch bis Oktober 2021 liefen (TZ 20) und somit die Zustimmung der anderen ÖROK-Mitglieder noch offen war. Der RH erachtete dies als nachteilig für eine konstruktive, zielorientierte Zusammenarbeit in der ÖROK. Er hielt kritisch fest, dass der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offene Beschluss einer quantifizierten Bodenstrategie das Risiko einer Kürzung der Rückflüsse durch die Europäische Kommission von bis zu 110 Mio. EUR barg und verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 25.

- 26.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass bereits im April 2021 in der Vorabstimmung des ÖREK 2030 weitgehend Konsens über den Handlungsauftrag 1.2.b „Maßnahmen zur Erreichung des nationalen 2,5 ha-Zielwertes auf Länderebene konkretisieren“ bestanden habe. Entsprechend sei im Oktober 2021 das politische Stellungnahmeverfahren mit allen ÖROK-Partnern zu diesem Handlungsauftrag positiv abgeschlossen worden. Gleichzeitig hätten alle ÖROK-Partner eine politische Übereinkunft über den ÖREK 2030-Umsetzungspakt „Bodenstrategie für Österreich“ erzielt. In Erwägung des Ziels der Bundesregierung zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 2,5 ha pro Tag bis 2030 seien dabei folgende Aufträge beschlossen worden: „Die Ausarbeitung eines Zielsystems mit quantitativen nationalen Zielsetzungen und Zielhorizonten“ und „Die Entwicklung von mit den nationalen Zielen abgestimmten Bundesländerzielen unter Berücksichtigung raumstruktureller Gegebenheiten“.
- 26.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass bei der Ausarbeitung des ÖREK 2030 bzw. des Umsetzungspakts zur Bodenstrategie im April 2021 Bedenken, z.B. des Österreichischen Gemeindebunds, zur Festlegung bzw. Umsetzbarkeit des 2,5 ha-Ziels bestanden (TZ 22) und die Zustimmung auf politischer Ebene zum Zeitpunkt der Einmeldung der Reformmaßnahme in den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 noch offen war.

Zusammenfassende Beurteilung

27.1 (1) Da in Österreich für die Raumordnung Zuständigkeiten auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) bestanden und in Bundes- und Landesgesetzen geregelt waren, war ein hoher Koordinationsaufwand erforderlich. Bund, Länder und Gemeinden (Letztere vertreten durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund) hatten 1971 die ÖROK zur freiwilligen Kooperation und Koordination im Bereich der Raumordnung bzw. der räumlichen Entwicklung gegründet, weil sie die Notwendigkeit anerkannten, raumordnende Maßnahmen in Österreich zu intensivieren. In der ÖROK-Geschäftsordnung waren als Aufgaben der ÖROK die Erstellung des ÖREK, die Koordinierung raumrelevanter Planungen sowie Beiträge zur Raumforschung festgelegt. (TZ 2, TZ 3, TZ 6)

(2) Die ÖROK-Geschäftsstelle, die in der ÖROK für die Auf- und Vorbereitung, Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Abwicklung in budgetären und organisatorischen Angelegenheiten zuständig war, wickelte ihre Aufgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß und zweckmäßig ab. Zur Dokumentation von Beschlüssen und zur Vergabe von Werkverträgen formulierte der RH Empfehlungen, um die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen zu optimieren bzw. die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Auftragsvergaben zu gewährleisten. (TZ 8, TZ 13)

Für die ursprünglichen in der ÖROK-Geschäftsordnung festgelegten Kernaufgaben in der Raumentwicklung standen vergleichsweise geringe personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung, insbesondere im Verhältnis zu den wachsenden Aufgaben der ÖROK-Geschäftsstelle im Rahmen der EU-Regionalpolitik. (TZ 9, TZ 11, TZ 12)

(3) Der RH erachtete die Zusammenarbeit innerhalb der ÖROK zur Erstellung österreichweiter Analysen und Prognosen als Planungsgrundlagen sowie zur Zusammenführung und Darstellung von Daten, z.B. im ÖROK-Atlas, als zweckmäßig. Einzelne Empfehlungen des RH zu Veröffentlichungen zielten darauf ab, deren breitere Anwendbarkeit zu verstärken. (TZ 21, TZ 24)

Der Grundsatz der Freiwilligkeit der Kooperation und Koordination im Rahmen der ÖROK führte nach Ansicht des RH aber zu einer Reihe von Nachteilen bzw. Schwächen in der Aufgabenwahrnehmung. Der RH hob dazu insbesondere folgende Punkte hervor:

- Die ÖROK war weder bundes- noch landesrechtlich verankert, die ÖROK-Geschäftsstelle verfügte mehr als 50 Jahre lang über keine Rechtspersönlichkeit, was ihre Handlungsfähigkeit beeinträchtigte. (TZ 3, TZ 4)

- Zwischen 2008 und 2021 fand über mehr als zehn Jahre keine Sitzung der politischen Konferenz der ÖROK statt, obwohl die ÖROK-Geschäftsordnung mindestens eine Sitzung innerhalb von zwei Jahren vorsah. (TZ 8)
- Die im Rahmen der ÖROK seit 1981 erarbeiteten Raumentwicklungskonzepte sollten als strategisches Steuerungsinstrument für die Raumordnung und Raumentwicklung bzw. als gemeinsames Leitbild und freiwilliges Übereinkommen zur Umsetzung vor allem durch die ÖROK-Mitglieder dienen. Da aber ein systematisches Umsetzungsmonitoring fehlte, war der Stand der Umsetzung von Maßnahmen im Sinne dieser Raumentwicklungskonzepte nicht bekannt. Unabhängig davon war evident, dass die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen offenblieb. Dies zeigte sich für den RH auch am Beispiel der Bodenstrategie, die ohne quantitative Zielwerte nur in wenigen Punkten inhaltlich über Ansätze in früheren Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungskonzepten seit den 1980er Jahren hinausging. Die ÖROK-Gremien erkannten eine mangelhafte Umsetzung der bisherigen Raumentwicklungskonzepte und einen Bedarf für eine stärkere Umsetzungsorientierung. (TZ 18, TZ 19, TZ 20, TZ 23)
- Eine Bearbeitung und Umsetzung sämtlicher Handlungsaufträge innerhalb der verbleibenden Laufzeit des ÖREK 2030 bis zum Jahr 2031 erachtete der RH unter den gegebenen Rahmenbedingungen als ambitioniert. (TZ 20)

Schwächen in der Zusammenarbeit innerhalb der ÖROK zeigten sich insbesondere auch am Beispiel des ab 2021 erarbeiteten Entwurfs der Bodenstrategie, die den Weg zu einer „substanziellen“ Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2030 aufzeigen sollte:

- Zum seit über 20 Jahren kommunizierten Zielwert des Bundes von 2,5 ha pro Tag blieb auch im Rahmen des ÖREK 2030-Umsetzungspakts zur Bodenstrategie unklar, ob sich dieser auf die zusätzliche Flächeninanspruchnahme oder Bodenversiegelung bezog. Zudem war dieser Zielwert weder fundiert begründet noch fundiert methodisch hergeleitet. Dies gelang wegen zahlreicher offener Fragen (z.B. Zielkonflikte, Eigentumsrecht, Folgen für die Bodenpreisentwicklung) bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht. So konnte Österreich auch dem Ziel gemäß der „EU-Bodenstrategie für 2030“, bis 2023 „eigene ehrgeizige nationale, regionale und lokale Ziele zur Verringerung des Netto-Flächenverbrauchs bis 2030“ festzulegen, nicht nachkommen. (TZ 22, TZ 23, TZ 25)
- Das Landwirtschaftsministerium, das für die Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik zuständig war, meldete im April 2021 den Beschluss einer „Bodenschutzstrategie“ mit dem expliziten 2,5 ha-Ziel als Meilenstein für eine Reformmaßnahme zur Aufnahme in den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 ein, obwohl die Zustimmung der anderen ÖROK-Mitglieder noch offen war. Dies war nachteilig für eine konstruktive, zielorientierte Zusammenarbeit in der ÖROK. Die Nicht-Erfüllung

dieses Meilensteins barg das Risiko einer Kürzung der Rückflüsse durch die Europäische Kommission von bis zu 110 Mio. EUR. (TZ 26)

- Trotz intensiver Abstimmungen gelang im Jahr 2023 kein Kompromiss über ein quantitatives Ziel zur Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung, sodass die politische Konferenz der ÖROK den Entwurf der Bodenstrategie bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht beschlossen hatte. (TZ 25)
- Der Beschluss des in der ÖROK gemeinsam erarbeiteten Entwurfs der Bodenstrategie im Februar 2024 nur durch die für Raumordnung zuständige Landesrätin bzw. die dafür zuständigen Landesräte gemeinsam mit Vertretern des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes ohne Einbeziehung des Bundes und der ÖROK-Geschäftsstelle stellte die Funktionsfähigkeit und den Zweck der ÖROK infrage. Auf die operative Bearbeitung der Maßnahmen des Aktionsplans zur Bodenstrategie durch den Verein ÖROK wirkte sich dieser Beschluss nach Ansicht des RH nicht wesentlich aus. (TZ 25)

Die einseitigen Vorgehensweisen im Fall der Bodenstrategie schmälerten nach Ansicht des RH die Bedeutung und Reputation der ÖROK und stellten kein abgestimmtes Verhalten gemäß den Statuten des Vereins ÖROK dar.

27.2 Angesichts der aktuellen Herausforderungen – insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimaschutz, der Energiewende, dem Schutz natürlicher Lebensräume und der Versorgung einer wachsenden Bevölkerung – und der daraus entstehenden Nutzungskonflikte erachtete der RH eine höhere Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit in Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung sowie eine Quantifizierung von Zielen für erforderlich. Wesentliche Elemente einer wirksameren Zusammenarbeit in der Raumordnung und Raumentwicklung wären nach Ansicht des RH

- klare Prioritäten zur verbindlichen Bearbeitung der im ÖREK 2030 gemeinsam beschlossenen Handlungsaufträge bis 2031 anhand ihrer Dringlichkeit und eine Ausstattung mit den dafür erforderlichen Ressourcen (TZ 20),
- ein systematisches Monitoring zur Umsetzung der Handlungsaufträge des ÖREK 2030 und der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften sowie zur Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen (TZ 20),
- die umgehende Erarbeitung der erforderlichen fachlichen Grundlagen und Methoden für die Festlegung quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung gemäß dem Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie (TZ 25) und
- ein zeitnaher Vorschlag sowie der Beschluss verbindlicher quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente gemeinsam mit einem überarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie (TZ 25).



In diesem Sinn empfahl der RH dem Verein ÖROK, eine höhere Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit in Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung sowie eine Quantifizierung von Zielen zu vereinbaren.

- 27.3 Zur geforderten höheren Verbindlichkeit wies der Verein ÖROK nochmals auf das Ziel der ÖROK als Organ der freiwilligen Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften im Rahmen der gegebenen Kompetenzverteilung hin (TZ 2, TZ 5).
- 27.4 Der RH hielt gegenüber dem Verein ÖROK neuerlich fest, dass der Grundsatz der freiwilligen Zusammenarbeit im Rahmen der ÖROK zu Nachteilen und Schwächen in der Aufgabenwahrnehmung führte, wie sich anhand der Feststellungen des RH zur Umsetzung der Österreichischen Raumentwicklungskonzepte und zur Erarbeitung der Bodenstrategie gezeigt hatte. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung (siehe auch TZ 2).

Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft

- (1) Auf eine Abhaltung von Sitzungen der politischen Konferenz der Österreichischen Raumordnungskonferenz (**ÖROK**) entsprechend ihrer Geschäftsordnung mindestens einmal innerhalb von zwei Jahren wäre hinzuwirken. (TZ 8)
- (2) Im Falle einer Bestellung einer bzw. eines Bundesbediensteten zur Geschäftsführerin bzw. zum Geschäftsführer des Vereins ÖROK wäre eine dienstrechtliche Klarstellung ihrer bzw. seiner Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen. (TZ 10)
- (3) Im Falle einer Bestellung einer bzw. eines Bundesbediensteten zur Geschäftsführerin bzw. zum Geschäftsführer des Vereins ÖROK wären abhängig von der Ausgestaltung des künftigen Dienstverhältnisses die rechtlichen Voraussetzungen für eine Weiterverrechnung eines Beitrags zur Deckung des Pensionsaufwands an den Verein ÖROK zu prüfen, um eine einheitliche Vorgehensweise für beide Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer sicherzustellen. (TZ 10)
- (4) Bei der Auswahl von Mietobjekten wären Standortvarianten anhand objektiver und nachvollziehbarer Auswahlkriterien zu vergleichen, um einen anforderungsgerechten, aber auch möglichst kostengünstigen Standort sicherzustellen. Ein solcher Anforderungs- und Bewertungskatalog sollte zumindest Kriterien wie Lage, Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Fläche nach Nutzungskategorien, Mietzins, Betriebskosten, allfällige Adaptierungsaufwendungen, Vertragslaufzeit und Kündigungsverzichte umfassen. (TZ 14)
- (5) Vor dem Abschluss von Mietverträgen wäre die Herleitung des Mietzinses – ausgehend vom vereinbarten Hauptmietzins unter Berücksichtigung von allfälligen Zuschlägen (z.B. Umsatzsteueräquivalente) bzw. Abschlägen (z.B. Befristungsabschlag) – nachvollziehbar darzustellen und dies der Entscheidung zugrunde zu legen. (TZ 16)

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft;
Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK)

- (6) Es sollte eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes erarbeitet und vorangetrieben werden. (TZ 2)
- (7) Im Rahmen der Erarbeitung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes sollte auch auf eine rechtliche Verankerung der ÖROK bzw. der damit verbundenen Kooperation und Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden hingewirkt werden. (TZ 3)
- (8) Unter Einbindung aller ÖROK-Mitglieder sollte die Integration der politischen Konferenz der ÖROK mit ihren Aufgaben in den Verein ÖROK geprüft werden, um eine klare Verankerung und Verantwortlichkeit der politischen Ebene der ÖROK im Verein sicherzustellen. (TZ 5)
- (9) Der künftige Aufwand bzw. das künftig erforderliche Beschäftigungsausmaß für die Geschäftsführung wäre fundiert abzuschätzen. (TZ 10)
- (10) Die Aufteilung der Miete und der Betriebskosten für den Bürostandort des Vereins ÖROK wäre neu zu verhandeln und eine angemessene Verteilung auf alle ÖROK-Mitglieder zu vereinbaren. (TZ 17)
- (11) Für die Zeit nach dem siebenjährigen Kündigungsverzicht am Bürostandort des Vereins ÖROK wären Einsparungspotenziale bzw. alternative Bürostandorte auch unter Einbeziehung von Standorten außerhalb Wiens zu prüfen. (TZ 17)

Österreichische Raumordnungskonferenz (Verein ÖROK)

- (12) Der bisherigen Regelung folgend wären mittelfristige Arbeitsprogramme und Jahresarbeitsprogramme vorzusehen und der Vereinstätigkeit zugrunde zu legen. (TZ 8)
- (13) Bei Sitzungen wären Anwesenheitsquoten, allfällige Vertretungsverhältnisse und das Abstimmungsverhalten zu dokumentieren. (TZ 8)
- (14) Wesentliche langfristig wirksame Beschlüsse in finanzieller und organisatorischer Hinsicht von ÖROK-Gremien wären systematisch in einem Dokument zusammenzufassen. (TZ 8)

- (15) Das Beschäftigungsausmaß der Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer wäre in der Generalversammlung zu beschließen. (TZ 10)
- (16) Für die Geschäftsführung wäre eine Vertretungsregelung vorzusehen, um die Handlungsfähigkeit des Vereins auch während einer längeren Abwesenheit eines Mitglieds der Geschäftsführung sicherzustellen. (TZ 10)
- (17) Der geschätzte Auftragswert wäre zu Beginn des Vergabeverfahrens nachvollziehbar auf der Grundlage der zu beauftragenden Leistungspositionen zu ermitteln; dies wäre auch zu dokumentieren. (TZ 13)
- (18) In der internen Anleitung für Vergabeverfahren wäre bei Direktvergaben – unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften vorzusehen und diese einzuhalten. (TZ 13)
- (19) In den Raumordnungsberichten der ÖROK wäre strukturiert zu analysieren, inwieweit räumliche Entwicklungen und rechtliche Änderungen im Einklang mit den Zielen des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (**ÖREK**) sowie mit den Aktivitäten bzw. Empfehlungen der ÖROK stehen bzw. inwieweit sie diese unterstützen oder diesen entgegenwirken. (TZ 19)
- (20) Es wären klare Prioritäten zur verbindlichen Bearbeitung der im ÖREK 2030 gemeinsam beschlossenen Handlungsaufträge bis zum Jahr 2031 anhand ihrer Dringlichkeit festzulegen und dafür verstärkt Ressourcen bereitzustellen. (TZ 20)
- (21) Das nächste ÖREK wäre auf notwendige Anpassungen aufgrund der Umsetzung von Handlungsaufträgen sowie aufgrund wesentlicher Änderungen der Rahmenbedingungen zu fokussieren, um dadurch den Aufwand zu verringern und über mehr Ressourcen für die Bearbeitung der im ÖREK 2030 vorgesehenen Handlungsaufträge zu verfügen. (TZ 20)
- (22) Ein Konzept für ein systematisches Monitoring zur Umsetzung der Handlungsaufträge des ÖREK 2030 und der Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaften sowie zur Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen wäre zeitnah zu erstellen. (TZ 20)
- (23) Die Geodaten zur Flächeninanspruchnahme und zur Bodenversiegelung sollten zur Nachvollziehbarkeit sowie als Grundlage für Analysen und Planungen veröffentlicht werden. (TZ 24)

- (24) Die Flächeninanspruchnahme durch Photovoltaik-Freiflächen- und Windkraft-Anlagen wäre bei der Festlegung von Zielen für die maximale zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu berücksichtigen, um auch beim Ausbau erneuerbarer Energieträger eine sparsame Flächeninanspruchnahme zu gewährleisten. (TZ 24)
- (25) Beim geplanten Monitoring sollten auch die jährlichen vereinfachten Auswertungen zur Flächeninanspruchnahme veröffentlicht werden. (TZ 24)
- (26) Die erforderlichen fachlichen Grundlagen und Methoden für die Festlegung quantitativer Zielwerte bzw. Flächenkontingente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung und deren Aufteilung gemäß dem Aktionsplan zum Entwurf der Bodenstrategie sollten umgehend erarbeitet werden. In weiterer Folge sollte der Verein ÖROK zeitnah verbindliche quantitative Zielwerte (z.B. für Neuwidmungen) und ihre Aufteilung vorschlagen und gemeinsam mit einem überarbeiteten Entwurf der Bodenstrategie der politischen Konferenz der ÖROK zum Beschluss vorlegen. (TZ 25)
- (27) Eine höhere Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Zusammenarbeit in Fragen der Raumordnung und Raumentwicklung sowie eine Quantifizierung von Zielen sollten vereinbart werden. (TZ 27)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im April 2025

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Tabelle A: Überblick über wesentliche Aufgaben der ÖROK, der ÖROK-Geschäftsstelle und des Landwirtschaftsministeriums in den Bereichen Raumentwicklung und Regionalpolitik im Zeitraum 2018 bis 2023

	ÖROK	ÖROK-Geschäftsstelle	Landwirtschaftsministerium ¹
Organisatorisches	<ul style="list-style-type: none"> Beschluss der Arbeitsprogramme und Budgets der ÖROK 	<ul style="list-style-type: none"> Aufbereitung und Abwicklung der budgetären und organisatorischen Angelegenheiten der ÖROK 	<ul style="list-style-type: none"> Vorsitz² in den ÖROK-Gremien Bestellung der beiden ÖROK-Geschäftsführer, einen davon auf Vorschlag der Landeshauptleutekonferenz (bis inklusive 2023)
Raumentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts Koordinierung raumrelevanter Planungen zwischen den Gebietskörperschaften und Bewertung im Hinblick auf das Österreichische Raumentwicklungskonzept Beiträge zur Raumforschung, insbesondere durch Analysen und Prognosen 	<ul style="list-style-type: none"> Vermittlung fachspezifischer Informationen zwischen den Gebietskörperschaften fachliche Vorschläge Publikationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> Koordination Raumforschung und Raumordnung inklusive europäischer und internationaler Raumentwicklung inhaltliche Schwerpunkte gemäß Ressortstrategien
Regionalpolitik allgemein		<ul style="list-style-type: none"> Koordination von programm- und fondsübergreifenden Aktivitäten gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium, z.B. Erstellung und Begleitung EU-Regionalprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> Koordination der Regionalpolitik einschließlich Umsetzung der EU-Regionalprogramme in Österreich <ul style="list-style-type: none"> Koordination der Bundesinteressen zu Strategien und Maßnahmen der Regionalentwicklung in den EU-Regionalprogrammen Koordination von programm- und fondsübergreifenden Aktivitäten gemeinsam mit der ÖROK-Geschäftsstelle Vertretung Österreichs in der Kohäsionspolitik auf europäischer Ebene
Europäische Territoriale Zusammenarbeit/makroregionale EU-Strategien ³		<ul style="list-style-type: none"> National Contact Point <ul style="list-style-type: none"> Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums, der jeweils zuständigen Programmstellen⁴ und der Projektwerber Informations- und Öffentlichkeitsarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> innerstaatliche Koordination und Vertretung Österreichs budgetzuweisende Stelle für die nationale Kofinanzierung koordinierende Prüfstelle



Österreichische Raumordnungskonferenz – Geschäftsstelle und Bodenstrategie

	ÖROK	ÖROK-Geschäftsstelle	Landwirtschaftsministerium ¹
EU-Regionalprogramme ⁵		<ul style="list-style-type: none"> • IWB/EFRE-Verwaltungsbehörde EU-Finanzperiode 2014 bis 2020⁶ • IBW/EFRE-Verwaltungsbehörde inklusive Rechnungsführung EU-Finanzperiode 2021 bis 2027^{6, 7} 	<ul style="list-style-type: none"> • innerstaatliche Koordination und Vertretung Österreichs • EFRE-Bescheinigungsbehörde EU-Finanzperiode 2014 bis 2020⁷ • EFRE-Prüfbehörde⁸ EU-Finanzperioden 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027

EFRE = Europäischer Fonds für Regionalentwicklung

IBW = Investitionen in Beschäftigung und Wachstum

IWB = Investitionen in Wachstum und Beschäftigung

JTF = Just Transition Fund (Fonds für einen gerechten Übergang)

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quellen: Landwirtschaftsministerium; ÖROK; Rechtsinformationssystem des Bundes

¹ Bis 7. Jänner 2018 lagen diese Agenden beim Bundeskanzleramt.

² in ständiger Vertretung des Bundeskanzlers; Vorsitzfunktionen (Bund) teilweise alternierend mit anderen ordentlichen Mitgliedern der ÖROK

³ Im überprüften Zeitraum waren dies die transnationalen Kooperationsprogramme ALPINE SPACE, CENTRAL EUROPE, DANUBE TRANSNATIONAL bzw. DANUBE REGION und die EU-weiten Netzwerkprogramme INTERREG EUROPE, URBACT, ESPON und INTERACT. Weitere Aktivitäten gab es bei den makroregionalen Strategien der EU für den Donauraum und den Alpenraum und im Rahmen der Europäischen Städteinitiative.

⁴ Für die einzelnen Programme waren unterschiedliche Verwaltungsbehörden und Gemeinsame Sekretariate (zum Teil transnational) festgelegt.

⁵ IWB/EFRE-Regionalprogramm 2014 bis 2020, IBW/EFRE & JTF-Regionalprogramm 2021 bis 2027

⁶ Die Aufgaben waren teilweise an sogenannte zwischengeschaltete Stellen (Förderstellen des Bundes und der Länder) delegiert.

⁷ Die Aufgaben waren teilweise an die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung delegiert.

⁸ organisatorisch von den anderen Aufgaben des Landwirtschaftsministeriums getrennt

Tabelle B: Entwicklung der Ausgaben der ÖROK nach Arbeitsbereichen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2018 bis 2023
	in 1.000 EUR						in %
Raumentwicklung							
Personalaufwand	167	163	169	193	196	251	50,3
Sachaufwand	369	274	339	590	433	382	3,5
Summe	536	437	508	783	629	633	18,1
Regionalwirtschaft							
Personalaufwand	86	129	123	111	124	161	87,2
Sachaufwand	84	247	122	52	97	87	3,6
Summe	170	376	245	163	221	248	45,9
EU-Kooperationen (National Contact Point)							
Personalaufwand	222	198	211	215	229	336	51,4
Sachaufwand	35	29	12	51	26	40	14,3
Summe	257	227	223	266	255	376	46,3
EU-Regionalprogramme							
Personalaufwand	686	689	758	832	906	1.162	69,4
Sachaufwand	319	459	572	411	486	576	80,6
Summe	1.005	1.148	1.330	1.243	1.392	1.738	72,9
Gemeinkosten							
Personalaufwand Geschäfts- führung und Teamassistenz	318	331	421	468	487	577	81,4
Sachaufwand	135	289	337	305	333	468	246,7
Öffentlichkeitsarbeit	18	37	24	127	12	12	-33,3
Summe	471	657	782	900	832	1.057	124,4

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK



Tabelle C: ÖREK-Partnerschaften und ÖREK 2030-Umsetzungspakte auf Basis des ÖREK 2011 bzw. des ÖREK 2030

ÖREK-Partnerschaft	Abschluss	Publikation	
		Reihe	Titel
ÖREK 2011			
Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben	2014	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 189	Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturvorhaben: Grundlagen, Handlungsbedarf & Lösungsvorschläge
Flächenmonitoring und Flächenmanagement ¹	2014	–	–
Vielfalt & Integration im Raum	2014	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 190	Vielfalt und Integration im Raum – Abschlussbericht der ÖREK-Partnerschaft
Leistbares Wohnen	2014	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191	Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“
Energieraumplanung	2014	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 192	Energieraumplanung Materialienband
Regionale Handlungsebene stärken	2014	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 194	Die regionale Handlungsebene stärken – Fachliche Empfehlungen und Materialienband
Risikomanagement für gravitative Naturgefahren	2015	ÖROK-Empfehlung Nr. 54	Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung
		ÖROK-Schriftenreihe Nr. 193	Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung. Fachliche Empfehlungen & Materialienband
Kooperationsplattform Stadtregion	2017	ÖROK-Empfehlung Nr. 55	Für eine österreichische Stadtregionspolitik
Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik	2017	ÖROK-Empfehlung Nr. 56	Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik
Risikomanagement Hochwasser	2017	ÖROK-Empfehlung Nr. 57	Hochwasserrisikomanagement
Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang	2018	ÖROK-Materialien – Heft 6	Ergebnisse der ÖREK-Partnerschaft: „Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang – Broschüre der ÖREK-Partnerschaft“
Stärkung der Orts- und Stadtkerne	2019	ÖROK-Materialien – Heft 7	Fachempfehlungen zur Stärkung von Orts- und Stadtkernen in Österreich
		ÖROK-Schriftenreihe Nr. 205	Stärkung von Orts- und Stadtkernen – Materialienband
Energieraumplanung 2	2020	Informationsblatt „Energieraumplanung“ und ÖROK-Website	
Räumliche Dimensionen der Digitalisierung	2022	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 213	Räumliche Dimensionen der Digitalisierung – Fachliche Empfehlungen und Materialienband
Plattform Raumordnung & Verkehr	laufend	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 203	ÖROK-Erreichbarkeitsanalyse 2018 (Datenbasis 2016) – Analysen zum ÖV und MIV
		ÖROK-Materialien – Heft 10	Die österreichweiten ÖV-Güteklassen – Rahmen, Struktur & Beispiele



ÖREK-Partnerschaft	Abschluss	Publikation	
		Reihe	Titel
ÖREK 2030			
Steuerung von Freizeitwohnsitzen	2022	ÖROK-Schriftenreihe Nr. 214	Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich – Fachempfehlungen und Materialienband
ÖREK 2030-Umsetzungspakt	Abschluss	Publikation	
		Reihe	Titel
Raum für Baukultur – Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen	2023	ÖROK-Empfehlung Nr. 58	Raum für Baukultur – Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur öffnen
Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030	laufend	Entwurf (zur Zeit der Gebaurungsüberprüfung noch nicht beschlossen)	Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030 – Entwurf

MIV = motorisierter Individualverkehr

ÖREK = Österreichisches Raumentwicklungskonzept

ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

ÖV = öffentlicher Verkehr

Quelle: ÖROK

¹ Das Projektziel wurde nicht erreicht.



Tabelle D: Umsetzung der Aufgabenbereiche des ÖREK 2011 von 2011 bis 2016 gemäß der Zwischenevaluierung

Aufgabenbereiche	Einschätzung der Umsetzung
<ul style="list-style-type: none"> • Korridore für hochrangige Infrastrukturen sichern • Mindeststandards der öffentlichen Verkehrserschließung definieren • Neuwidmungen umfassend beurteilen • Wohnbauförderung an raumplanerische Kriterien koppeln • Hochwasserrückhalte- und Hochwasserabflussflächen freihalten • Gefahrenzonenpläne erweitern und aktualisieren • Flächensparen und Flächenmanagement implementieren • Regionale Governance-Modelle erarbeiten • adäquate Management- und Begleitstrukturen für die Raum- und Regionalentwicklung installieren • Sektorpolitik „verräumlichen“ – Schnittstellen verbessern 	Maßnahme(n) im Gesamtsystem institutionell integriert
<ul style="list-style-type: none"> • „Vielfalt und Kohäsion“ – Leitlinien & Integrationsstrategien auf lokaler und regionaler Ebene erarbeiten • Stadtregionen zukunftsorientiert positionieren • Kooperationsplattform „Stadtregion“ installieren 	Ergebnisse wirken auf informeller bzw. fachlicher Ebene
<ul style="list-style-type: none"> • forschungspolitische Steuerung verbessern und Inhalte im Bereich Forschung, Technologie und Innovation abstimmen • Innovation Leadership ausbauen und räumliche Wirkungsorientierung stärken • Flächen für Energieerzeugung und Energieverteilung sichern • Energieeffizienz raumplanerischer Maßnahmen steigern 	Aktivitäten mit sichtbaren Ergebnissen abgeschlossen
<ul style="list-style-type: none"> • Nahverkehr zur Sicherung regionaler Erreichbarkeiten effizient weiterentwickeln • zentrale Orte als Standorte der sozialen Infrastruktur nutzen • Daseinsvorsorge neu organisieren – Modellbeispiele ausarbeiten und Übertragbarkeit prüfen • Ausbau intermodaler Schnittstellen intensivieren • strategische Maßnahmen zur Entwicklung ökonomisch wettbewerbsfähiger ländlicher Regionen ausarbeiten 	zur Zeit der Zwischen-evaluierung laufende Aktivitäten
–	Aktivitäten mit Referenz auf die ÖROK
<ul style="list-style-type: none"> • nationales Mobilitätskonzept entwickeln • digitale Agenda für Europa umsetzen – Telekommunikationssystem modernisieren, aufwerten und regional verbreitern • regionales Innovationsmanagement aufbauen und weiterentwickeln • Tourismus sowie Land- und Forstwirtschaft als Landschaftsgestalter konzeptionell einbinden • Kostenwahrheit bei Aufschließungskosten vermitteln • Freiräume schaffen und sichern • Rohstoffversorgung sichern • Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologien technisch und organisatorisch weiterentwickeln • Modelle und Anreizsysteme für interkommunale Kooperationen prüfen und weiterentwickeln • „Smart cities“ – Forschung und Entwicklung in Städten und Städtenetzwerken gezielt fördern • Kooperation mit den Nachbarstaaten – grenzüberschreitende Perspektiven stärken 	unabhängig von der ÖROK initiierte Aktivitäten
<ul style="list-style-type: none"> • regionales Bildungsmanagement implementieren • raumsensible Bildungspolitik – Versorgungsstandards festlegen • eine regional differenzierte, aktive Arbeitsmarktpolitik verstärken 	keine maßgeblichen Aktivitäten

ÖREK = Österreichisches Raumentwicklungskonzept
 ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz

Quelle: ÖROK

Abbildung A: Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich und den Ländern im Jahr 2022

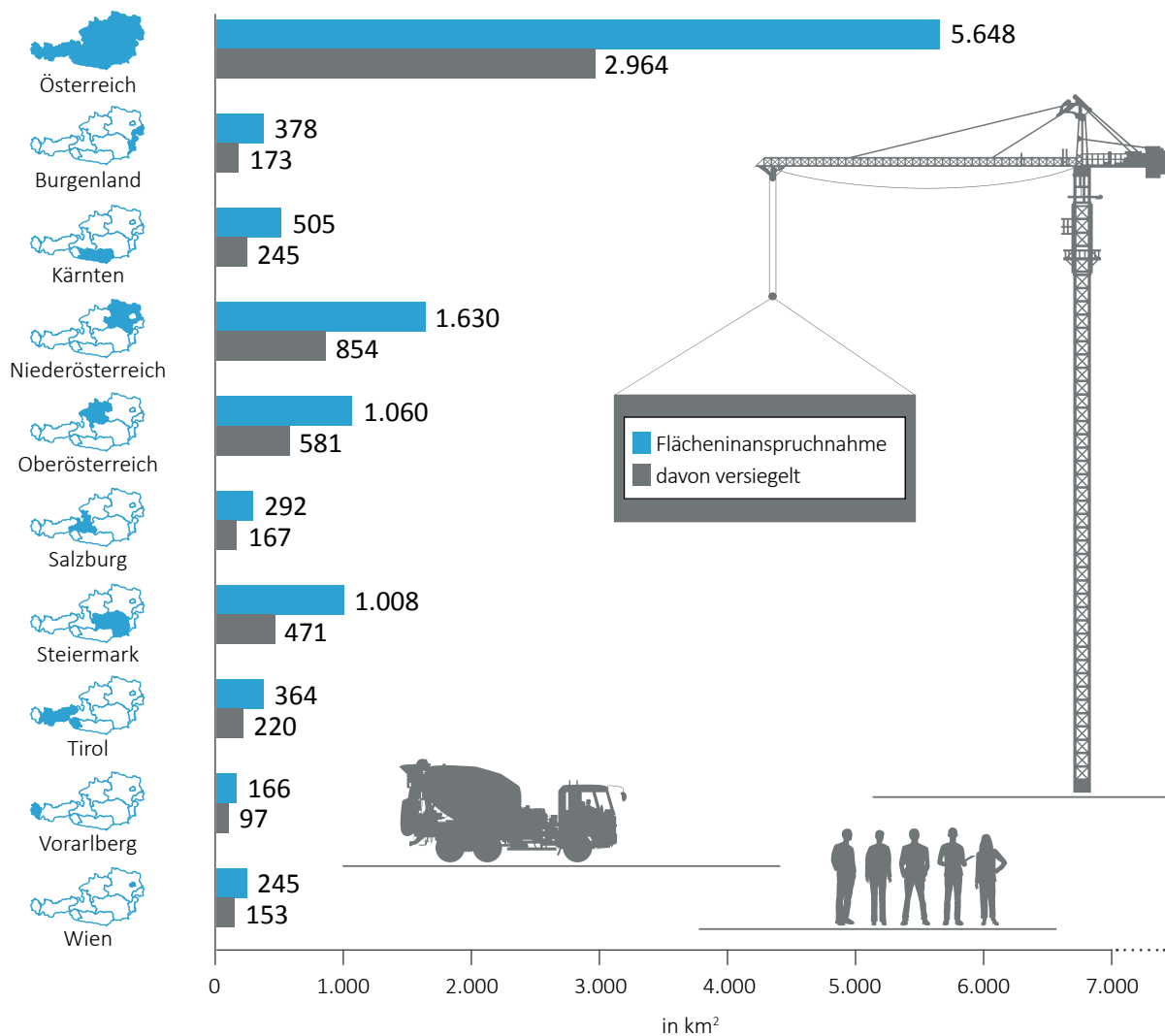
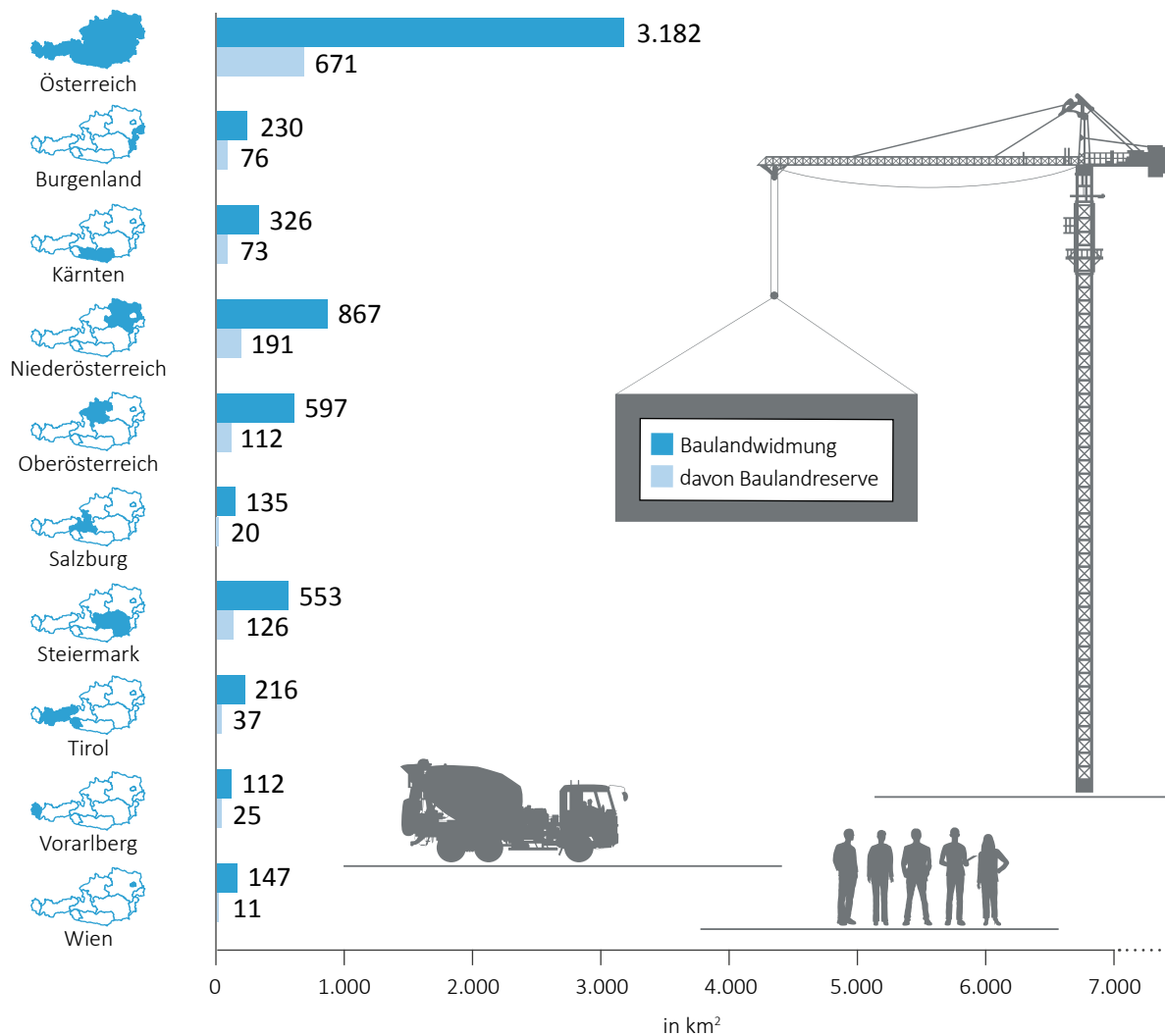


Abbildung B: Baulandwidmung und Baulandreserven in Österreich und den Ländern im Jahr 2022



Anhang B

Tabelle E: Ressortbezeichnung und -verantwortliche im überprüften Zeitraum 2018 bis 2023 für Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik einschließlich der Koordination von Regionalprogrammen im Rahmen der EU-Strukturfonds

Zeitraum	Bundesministerien-gesetz-Novelle	Ressortbezeichnung	Bundeskanzler bzw. Bundesminister/in
1. März 2014 bis 7. Jänner 2018	BGBL. I 11/2014	Bundeskanzleramt	18. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018: Sebastian Kurz
8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020	BGBL. I 164/2017	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus	8. Jänner 2018 bis 3. Juni 2019: Elisabeth Köstinger
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Dipl.-Ing. ⁱⁿ Maria Patek, MBA
			7. Jänner 2020 bis 29. Jänner 2020: Elisabeth Köstinger (betraut)
29. Jänner 2020 bis 17. Juli 2022	BGBL. I 8/2020	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	29. Jänner 2020 bis 18. Mai 2022: Elisabeth Köstinger
			18. Mai 2022 bis 17. Juli 2022: Mag. Norbert Totschnig, MSc
seit 18. Juli 2022	BGBL. I 98/2022	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft	seit 18. Juli 2022: Mag. Norbert Totschnig, MSc

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

R — H

