

Wissen, Macht, Folgen. Die Institutionen der ❖❖ österreichischen Raumordnung und ihr fehlender Durchgriff

Thomas Sch❖❖ller, Syntagma Forschung Wien

2026-08-04

Table of Contents

Wissen, Macht, Folgen

Die Institutionen der österreichischen Raumordnung und ihr fehlender Durchgriff

Abstract

Die österreichische Raumordnung wird von rund vierzig Einrichtungen getragen — von den etwa 2.100 Gemeinden über neun Landesregierungen, Aufsichts-, Mess- und Kontrollstellen bis zu Kammern mit Pflichtmitgliedschaft. Diese Arbeit kartiert sie mit einem einfachen Instrument: Für jede Einrichtung wird geprüft, ob sie über **Wissen** über die Gesamtlage verfügt, über **Macht** zur Entscheidung und ob sie die **Folgen** der Entscheidung trägt. Das Ergebnis ist eindeutig: Keine einzige Einrichtung vereinigt alle drei. Die überwiegende Mehrheit hält genau eine der drei Positionen. Daraus folgen vier Trennungen — wer entscheidet, koordiniert nicht; wer misst, entscheidet nicht; wer kontrolliert, braucht einen Anlass; wer betroffen ist, hat kein Organ. Die Arbeit deutet diese Streuung nicht als Vollzugsdefizit, sondern als funktionierenden **Verantwortungspuffer** und ordnet sie in die Risiko-Dispositions-Asymmetrie (ρ/δ) ein.

Schlagworte: Raumordnung · Institutionenanalyse · ÖROK · Föderalismus · Kompetenzstreuung · Bodenmonitoring · Pflichtmitgliedschaft · Verantwortungspuffer

1 • Fragestellung

Über die österreichische Bodenpolitik wird seit 2002 dieselbe Feststellung getroffen: Das Ziel von 2,5 Hektar Flächeninanspruchnahme pro Tag wird verfehlt. Die üblichen Erklärungen lauten: fehlender politischer Wille, kommunale Kleinteiligkeit, Interessenverflechtung.

Diese Arbeit prüft eine andere Möglichkeit. Sie fragt nicht, wer nicht will, sondern **wer überhaupt könnte**. Also: Existiert im österreichischen Institutionengefüge eine Stelle, die zugleich weiß, was geschieht, entscheiden kann, was geschehen soll, und die Folgen ihrer Entscheidung trägt?

Die Antwort ist der Gegenstand dieser Arbeit. Sie lautet: nein.

2 • Das Instrument: die Trias Wissen — Macht — Folgen

Jede Einrichtung wird auf drei Positionen geprüft.

W • Wissen. Verfügt die Einrichtung über belastbare Kenntnis der **Gesamtlage** — nicht nur über den eigenen Zuständigkeitsbereich? Eine Gemeinde kennt ihr Gemeindegebiet; sie weiß nicht, wie sich ihre Betriebsgebietswidmung zur regionalen Gesamtausweisung verhält. Diese Position wird eng ausgelegt: Wissen heißt hier Kenntnis des Zusammenhangs, in dem die eigene Entscheidung wirkt.

M • Macht. Kann die Einrichtung die Widmung rechtsverbindlich setzen, verhindern oder aufheben? Empfehlungen, Stellungnahmen und Begutachtungsrechte zählen nicht.

F • Folgen. Trägt die Einrichtung die materiellen Folgen der Entscheidung — Erschließungskosten, Infrastrukturerhalt, Bodenverlust, Hochwasser-, Verkehrs- und Klimafolgen?

Die Trias ist bewusst grob. Ihr Zweck ist nicht Feinvermessung, sondern die Sichtbarmachung eines Musters, das in einer differenzierteren Darstellung untergeht.

3 • Die Kartierung

Einrichtung	W	M	F	Anmerkung
Gemeinderat	–	●	●	entscheidet und trägt Erschließungs- und Folgekosten, kennt aber die überörtliche Lage nicht
Bürgermeister	–	●	○	Verfahrensleitung, Baubehörde; lokal eingebunden
Landesregierung, Raumordnung	○	●	–	Genehmigungsvorbehalt und überörtliche Programme;

Einrichtung	W	M	F	Anmerkung
				trägt die Folgen nicht
Bezirkshauptmannschaft	–	○	–	Fachrecht, punktueller Zugriff
Agrarbehörde	○	●	–	Flurverfassung, Agrargemeinschaften, Teilung
Verfassungsgerichtshof	–	●	–	kann als einzige Stelle eine Widmung aufheben — sieht sie aber nur, wenn ein Anlassfall sie vorlegt
Landesverwaltungsgericht	–	○	–	Vorlagerecht, keine eigene Gestaltung
Volksanwaltschaft	–	○	–	Antragsrecht Art 139 Abs 1 Z 5 B-VG
Landesvolksanwalt (nur Vbg u. a.)	–	●	–	anlassloses Antragsrecht Art 139 Abs 1 Z 6 B-VG — föderal ungleich vorhanden
Rechnungshof, Landesrechnungshöfe	●	–	–	prüft Grundstücks geschäfte, Erschließungskosten, Bodenfonds
Gemeindeaufsicht des Landes	○	○	–	Rechts- und Gebahrungsaufsicht
ÖROK	●	–	–	beste Gesamtkennt

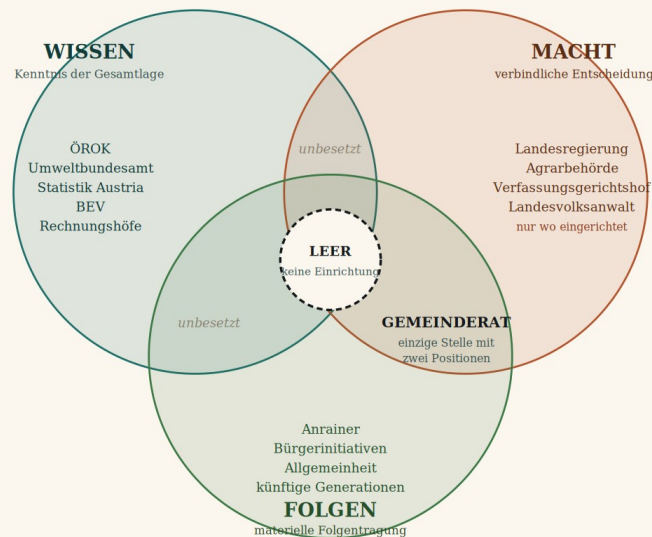
Einrichtung	W	M	F	Anmerkung
Umweltbundesamt	●	–	–	nis im Land, keinerlei Durchgriff berechnet Flächeninanspruchnahme, Versiegelung, Baulandreserven
Statistik Austria	●	–	–	Register, Agrarpreise, Gebäude- und Wohnungsregister
BEV	●	–	–	DKM und Grundstücksdatenbank, Geometriebasis jeder Widmungsgrenze
GeoSphere Austria	○	–	–	Baugrund, Gefahren, Rohstoffe
Ressort BMLUK	○	–	–	Bodenstrategie, Impulspapier e, keine Widmungskompetenz
Landwirtschaftskammern	○	–	–	Pflichtmitgliedschaft, Stellungnahmerecht
Wirtschaftskammern	○	–	–	Pflichtmitgliedschaft, Stellungnahmerecht
Arbeiterkammern	○	–	–	Pflichtmitgliedschaft, Wohnkostenperspektive

Einrichtung	W	M	F	Anmerkung
Gemeindebund, Städtebund	○	–	–	Begutachtung über den Konsultationsmechanismus
Umweltanwaltschaften der Länder	○	○	–	Parteistellung in Fachverfahren, unterschiedlich weit
Umweltorganisationen	○	–	–	eigene Berechnungen, keine Antragslegitimation gegen Widmungen
Bürgerinitiativen, Anrainer	–	–	●	tragen Folgen, ohne Antragsrecht und ohne Organ
Allgemeinheit, künftige Generationen	–	–	●	Bodenverlust, Klima-, Hochwasser- und Infrastrukturfolgen

● = Position vorhanden · ○ = teilweise oder mittelbar · – = nicht vorhanden

Abb. 5 · Wissen, Macht, Folgen — und wo sie in Österreich liegen

Unterpaper U6 · keine Einrichtung hält alle drei Positionen · Stand August 2026



Die Gemeinde ist nicht die Schwachstelle des Systems, sondern seine höchstintegrierte Stelle: die einzige, bei der Entscheidung und Folgentragung zusammenfallen. Dass ihr das Wissen über die Gesamtlage fehlt, ist der Kern des Befunds. Gemeindescharfe Vergleichsdaten liegen erst seit Dezember 2025 vor — 23 Jahre nach der Zielsetzung von 2002.
U6 · institutionen-ohne-durchgriff v0.1 · Syntagma Forschung Wien · CC BY 4.0

Abbildung 1: Die Trias Wissen, Macht, Folgen und ihre Verteilung auf die Institutionen

Abbildung 1: Die Trias Wissen, Macht, Folgen und ihre Verteilung auf die Institutionen

3.1 Das Muster

Von den kartierten Einrichtungen hält **keine einzige** alle drei Positionen.

- **W ohne M und F:** ÖROK, Umweltbundesamt, Statistik Austria, BEV, Rechnungshöfe. Fünf Einrichtungen mit dem besten Überblick und ohne jede Entscheidungsmacht.
- **M ohne W und F:** Landesregierung, Agrarbehörde, Verfassungsgerichtshof, Landesvolksanwalt. Vier Einrichtungen, die verbindlich handeln können, ohne die Folgen zu tragen.
- **F ohne W und M:** Anrainer, Bürgerinitiativen, Allgemeinheit, künftige Generationen. Die Folgentragenden ohne jede institutionelle Position.
- **M und F, ohne W:** der Gemeinderat. Er ist die einzige Stelle mit zwei Positionen — und ihm fehlt genau jene, die eine überörtlich sinnvolle Entscheidung ermöglichen würde.

Die Gemeinde ist damit nicht die Schwachstelle des Systems, sondern seine höchstintegrierte Stelle. Sie ist die einzige, bei der Entscheidung und Folgentragung überhaupt zusammenfallen. Dass ausgerechnet ihr das Wissen über die Gesamtlage fehlt, ist der Kern des Befunds.

4 • Die vier Trennungen

4.1 Wer entscheidet, koordiniert nicht

Die Widmungsentscheidung liegt bei rund 2.100 Gemeinden. Die Einrichtung mit dem besten Überblick — die Österreichische Raumordnungskonferenz — ist ein auf Vereinbarung beruhendes Koordinationsgremium von Bund, Ländern, Städte- und Gemeindebund und Sozialpartnern. Sie hat **keine Weisungs- und keine Rechtsetzungsmacht**. Ihre Instrumente sind Empfehlungen, eine Schriftenreihe, ein Atlas und ein Monitoring.

Das ist kein Konstruktionsfehler. Die ÖROK wurde gegründet, um zu koordinieren, was verfassungsrechtlich nicht zusammengeführt werden kann: Raumordnung ist nach der Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG Landessache, die örtliche Raumplanung liegt im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Ein Bundesraumordnungsgesetz existiert nicht. Die ÖROK ist die institutionelle Antwort auf eine Kompetenzlage, nicht ihre Ursache.

Die Konsequenz ist gleichwohl scharf: **Das gesamte Wissen über die österreichische Flächenentwicklung liegt bei einer Stelle, die nichts entscheiden darf.**

4.2 Wer misst, entscheidet nicht

Umweltbundesamt, Statistik Austria und BEV erzeugen die Datengrundlage. Keine dieser Einrichtungen hat Planungskompetenz.

Die zeitliche Dimension dieser Trennung ist der schärfste empirische Befund dieser Arbeit. Das 2,5-Hektar-Ziel wurde 2002 gesetzt. Eine **ländervergleichbare** Datenbasis zur Flächeninanspruchnahme liegt erst seit Dezember 2025 vor. Dreiundzwanzig Jahre lang wurde ein Ziel verfolgt, dessen Erreichungsgrad zwischen den Ländern nicht vergleichbar gemessen wurde.

Hinzu tritt ein bis heute offener Zählweisenkonflikt: Für überlappende Zeiträume weichen die Werte amtlicher und zivilgesellschaftlicher Berechnungen deutlich voneinander ab, weil unterschiedlich abgegrenzt wird — insbesondere, ob unbebaute, aber gewidmete Baulandflächen bereits als in Anspruch genommen gelten. Damit gilt: **Die Widmung erzeugt nicht nur Wert, sie erzeugt auch Statistik**. Wer die Kategorie definiert, definiert die Messgröße, an der die Politik gemessen wird.

Ein Zeitfenster verschiebt diese Lage: Die Richtlinie (EU) 2025/2360 über Bodenüberwachung und Bodenresilienz ist am 16.12.2025 in Kraft getreten und binnen drei Jahren umzusetzen. Sie verlangt harmonisiertes Monitoring einschließlich Flächeninanspruchnahme und Versiegelung. Die Umsetzung trifft auf eine Kompetenzlage, in der die Messung beim Bund, die Widmung bei Ländern und Gemeinden liegt.

4.3 Wer kontrolliert, braucht einen Anlass

Der Verfassungsgerichtshof ist die einzige Stelle, die eine Widmung aufheben kann. Er wird fast ausschließlich über Anlassverfahren erreicht: über einen Bescheid, gegen den Beschwerde geführt wird, oder über die Vorlage eines Gerichts.

Der einzige anlasslose Zugriff — der Organantrag eines Landesvolksanwalts nach Art 139 Abs 1 Z 6 B-VG — existiert nicht flächendeckend. Vorarlberg verfügt über eine solche Einrichtung und hat sie im Verfahren V 129/2021 eingesetzt. Damit steht ein Grundstück in Vorarlberg unter einer Kontrollmöglichkeit, die ein gleichartiges Grundstück in anderen Ländern nicht hat.

Das ist die institutionelle Kehrseite des in U3 beschriebenen Rechtsschutzbefunds: Die Kontrollmacht ist vorhanden, aber sie ist **passiv gestellt**. Sie kann nicht suchen, sondern nur antworten.

4.4 Wer betroffen ist, hat kein Organ

Für die Widmungsfrage existiert keine Einrichtung, die Betroffene mit eigener Antragslegitimation vertritt. Umweltorganisationen haben in bestimmten Fachverfahren Parteistellung, gegen Flächenwidmungspläne jedoch keine Antragsberechtigung. Die Umweltschutzverbände der Länder sind in Reichweite und Ausstattung uneinheitlich.

Das ist der Punkt, an dem sich diese Arbeit mit der Arbeit zur Zwangsmitgliedschaft berührt. Die Kammern mit Pflichtmitgliedschaft — Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Arbeiterkammern — sind institutionalisiert und werden in Raumordnungsfragen gehört, teils über die Mitwirkung in der ÖROK, teils über Begutachtungsverfahren. Der Gemeinde- und der Städtebund verfügen über ein Begutachtungsrecht im Konsultationsmechanismus und machen davon in erheblichem Umfang Gebrauch.

Es besteht also eine dichte Repräsentationsstruktur — **entlang von Erwerbsstellungen und Gebietskörperschaften**, nicht entlang der Folgentragung. Wer als Betrieb, Landwirt, Arbeitnehmer oder Gemeinde betroffen ist, hat ein Organ. Wer als Anrainer, als künftige Generation oder als Allgemeinheit betroffen ist, hat keines.

5 • Warum das kein Vollzugsdefizit ist

Es liegt nahe, den Befund als Versagen zu lesen. Diese Arbeit tut das nicht, und zwar aus einem sachlichen Grund: **Die Streuung erfüllt eine Funktion.**

Kompetenzstreuung wirkt als **Verantwortungspuffer**. Wird eine Widmung öffentlich kritisiert, kann die Gemeinde auf die aufsichtsbehördliche Genehmigung verweisen, das Land auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, der Bund auf die fehlende Kompetenz, die ÖROK auf ihre Empfehlungsnatur und die Messstellen auf ihre Rolle als reine Datenlieferanten. Jede Auskunft ist zutreffend. Zusammen ergeben sie, dass niemand zuständig war.

Diese Eigenschaft ist nicht geplant worden, aber sie ist stabil — und sie erklärt, warum institutionelle Reformvorschläge in diesem Feld seit Jahrzehnten folgenlos bleiben. Ein Vorschlag, der die Trias an einer Stelle zusammenführt, nimmt allen anderen Stellen den Puffer. Der Widerstand dagegen ist nicht Trägheit, sondern rationale Verteidigung einer erworbenen Position.

Aus dieser Lesart folgt eine praktische Konsequenz für Reformdesign: Der aussichtsreichste Ansatzpunkt ist nicht die Zusammenführung aller drei Positionen — sie wäre ein Angriff auf alle Beteiligten zugleich —, sondern die Verbindung von **zwei** Positionen an einer Stelle, an der

bereits eine liegt. Die naheliegendste Verbindung ist Wissen zur Gemeinde: Sie hält bereits Macht und Folgen. Genau das leistet ein ländervergleichbares, gemeindescharfes Monitoring — und genau das entsteht seit Dezember 2025.

6 • Einordnung in die ρ/δ -Systematik

Das Hauptwerk beschreibt fünf Asymmetrien zwischen Verfügung (δ) und Folgentragung (ρ). Diese Arbeit liefert deren institutionelle Grundlage:

Asymmetrie	institutioneller Träger
A1 Wertasymmetrie	Kommunalsteuersystem: Ertrag bei der widmenden Ebene, überörtliche Kosten außerhalb
A2 Verfahrensasymmetrie	Repräsentation entlang von Erwerbsstellungen, nicht entlang der Folgentragung
A3 Rechtsschutzasymmetrie	passiv gestellte Kontrollmacht, föderal ungleich verteilter anlassloser Zugriff
A5 Informationsasymmetrie	Trennung von Messung und Entscheidung; 23 Jahre Zielverfolgung ohne vergleichbare Messung

Der ρ/δ -Befund erhält damit eine Präzisierung: Die Asymmetrie ist nicht in erster Linie eine Frage von Interessen, sondern von **Positionen**. Wer keine der drei Positionen hält, hat auch bei bestem Willen keinen Zugriff; wer zwei hält, handelt rational im Rahmen dessen, was er sieht.

7 • Falsifizierbare Sätze

S1. Keine österreichische Einrichtung vereinigt in der Raumordnung Wissen über die Gesamtlage, verbindliche Entscheidungsmacht und Folgentragung. *Falsifiziert durch* den Nachweis einer solchen Einrichtung.

S2. In Ländern mit einer Einrichtung nach Art 139 Abs 1 Z 6 B-VG werden Widmungen häufiger und früher geprüft als in Ländern ohne eine solche. *Falsifiziert durch* vergleichbare Prüfhäufigkeit ohne diese Einrichtung. (Identisch mit S3 aus U3; beide Arbeiten hängen an derselben Erhebung.)

S3. Gemeinden, denen gemeindescharfe Vergleichsdaten zu Baulandreserven vorliegen, weisen nach deren Verfügbarkeit weniger Neubauland aus als vergleichbare Gemeinden ohne diese Daten. *Falsifiziert durch* fehlenden oder gegenläufigen Effekt. Diese Aussage ist ab 2026 prüfbar, weil das ÖROK-Monitoring Baulandreserven gemeindescharf vorliegt. Sie ist der empirische Test der These aus Abschnitt 5.

S4. Die Begutachtungsbeteiligung von Kammern und Gebietskörperschaftsverbänden in Raumordnungsvorhaben übersteigt die institutionalisierte Beteiligung von Anrainer- und Umweltinteressen deutlich. *Falsifiziert durch* ein ausgeglichenes Beteiligungsverhältnis.

Erhebungsdesign. Für S3: Panel der österreichischen Gemeinden mit Baulandreserveanteil, Neuwidmungsvolumen und Kommunalsteueraufkommen, Differenz- von-Differenzen-Schätzung um den Zeitpunkt der Datenverfügbarkeit. Für S4: Auswertung der Begutachtungsverfahren zu Raumordnungsnovellen der letzten zehn Jahre nach Stellungnehmenden.

8 • Redlichkeitsklausel

Diese Arbeit bewertet keine Einrichtung und keine Person. Sie stellt Positionen fest, nicht Verhalten. Dass eine Einrichtung Wissen ohne Macht hält, sagt nichts über die Qualität ihrer Arbeit — die ÖROK-Monitoringberichte und die Rechnungshofprüfungen sind die belastbarsten Grundlagen, die zu diesem Feld existieren, und diese Arbeit stützt sich auf sie.

Die Trias ist ein grobes Instrument. Sie unterschlägt Abstufungen, informelle Einflusskanäle, personelle Verflechtungen und die erhebliche Varianz zwischen den neun Ländern. Sie ist ein Schnitt durch den Gegenstand, keine Gesamtbeschreibung des österreichischen Institutionengefüges (Anti-Weltformel-Klausel, FORSCH-0059). Insbesondere behandelt sie nicht die Leistungen funktionierender Planungspraxis und nicht die Frage, ob eine Zusammenführung der Positionen wünschenswert wäre — Zentralisierung hat eigene Kosten, die hier nicht untersucht werden.

9 • Erklärte methodische Bedingung

Der Verfasser ist als Anrainer im Tullnerfeld und über die veranstaltungstechnische Praxis (Standortgenehmigungen, Widmungsverträglichkeit von Veranstaltungsflächen) regelmäßig mit Widmungsfragen befasst. Diese Bedingung wird deklariert, nicht neutralisiert.

Rechtsquellen

B-VG: Art 15 Abs 1, Art 118 Abs 3 Z 9, Art 139 Abs 1 Z 5–7 · Konsultationsmechanismus, BGBl I 35/1999 · Landes-Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze der neun Länder · Richtlinie (EU) 2025/2360 vom 12.11.2025 über Bodenüberwachung und Bodenresilienz, ABl L 2025/2360 vom 26.11.2025

Judikatur

VfGH 22.09.2022, V 129/2021 (Ludesch) · VfGH-Prüfungsbeschluss 06.12.2021, E 4240/2020 (Jeging)

Quellen und Daten

ÖROK-Monitoringbericht Flächeninanspruchnahme und Versiegelung (Referenzjahr 2022; Bericht 12/2025) · ÖROK-Monitoring Baulandreserven 2022 und 2025, gemeindescharf · ÖROK-Atlas · ÖROK-Empfehlung Nr. 56 · ÖROK-Schriftenreihe Nr. 191 · Rechnungshofbericht „ÖBf-Geschäftsfeld Immobilien“ (12/2022) · Umweltbundesamt, Berechnungen im Auftrag der ÖROK · Statistik Austria · BEV

Korpusbezug

isPartOf gewidmeter-boden · isInstanceOf FORSCH-0083 (ρ/δ -Asymmetrie) ·
references ERZWUNGENE-VERTRETUNG (Pflichtmitgliedschaft als institutionalisierte
Repräsentation ohne individuelle Zustimmung) · references BASISDEMOKRATIE-
Werkfamilie · Anschluss an U3 (passiv gestellte Kontrollmacht) und U5
(Informationsasymmetrie)

Zitiervorschlag: Schüller, T. (2026): *Wissen, Macht, Folgen. Die Institutionen der österreichischen Raumordnung und ihr fehlender Durchgriff*. Unterpaper U6 zum Hauptwerk „Gewidmeter Boden“. Syntagma Forschung Wien. CC BY 4.0.