

Neue Rechtsetzungsmöglichkeiten durch computerunterstütztes bzw. -gesteuertes Planen

Arthur KANONIER

(Dipl.-Ing. Dr. Arthur KANONIER, Institut f. Rechtswissenschaften, TU Wien, Argentinierstraße 8, A-1040 Wien,
e-mail: kanonier@email.archlab.tuwien.ac.at)

Die örtliche Raumplanung hat sich durch den zunehmenden Einsatz computerunterstützter Methoden verändert. Die von den Planungsverantwortlichen erlassenen Verordnungen sind in der Regel Ergebnis eines langen Planungsprozesses, der durch automationsgestützte Verfahren wesentlich beeinflusst wird, was auch juristische Fragestellungen aufwirft. Die Entwicklung in der örtlichen Raumordnung, insbesondere durch Änderungen im Raumordnungsrecht mitbestimmt, hat ihrerseits wiederum erheblichen Einfluß auf künftige Aufgabenfelder für die EDV. Der folgende Artikel behandelt diese Aspekte.

1. COMPUTERUNTERSTÜTZTES BZW. -GESTEUERTES PLANEN

Die zunehmende Komplexität von Planungsaufgaben hat im Planungsprozeß zu einem wachsenden Informationsbedarf geführt, dessen Bewältigung ohne computergestützte Datenverarbeitung nicht mehr möglich wäre. Allein bei der Er- und Darstellung von Flächenwidmungsplänen¹ ergeben sich für Computer vielfältige Arbeitsbereiche, die durch ständige Neuerungen im Hard- und Softwarebereich ausgefüllt und zunehmend erweitert werden. Ohne auf den derzeitigen Stand der vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten von Computern in der Flächenwidmungsplanung eingehen zu können, kann wohl ohne große visionäre Leistung festgestellt werden, daß die Entwicklung in der computerunterstützten Planung noch längst nicht abgeschlossen ist.

Die nachfolgenden Ausführungen werden sich aber nicht mit dem technisch Machbaren beschäftigen, sondern viel eher versuchen, einige Aspekte des Verhältnisses Computereinsatz sowie Raumordnungsrecht und -politik zu beleuchten. Unabhängig von den Änderungen im Raumordnungsrecht oder von Neuerungen auf dem EDV-Sektor ist in diesem Zusammenhang von bestimmten Grundstrukturen auszugehen, die auch in Zukunft räumliche Planungen determinieren werden.

1.1. Verbesserte Nachvollziehbarkeit von Planentscheidungen

„Legitimation durch Verfahren“ ist ein Grundsatz, der im österreichischen Planungsrecht seit dem „Perchtoldsdorf“-Erkenntnis² des VfGH allgemein gilt und willkürliche Planungsakte verhindern soll. Die Erlassung eines (örtlichen) Raumplanes erfordert eine umfangreiche Bestandsaufnahme und nachvollziehbare Interessenabwägungen und Planentscheidungen. Grundlagenforschung und Prognose haben die Aufgabe, den Bedarf bestimmter Widmungskategorien und die Eignung von Grundflächen für beabsichtigte Nutzungen festzustellen und die getroffenen Nutzungsfestlegungen ausreichend zu begründen. Die Nachvollziehbarkeit der einer Planung zugrundegelegten Entscheidungen ist ein wesentliches Prüfungskriterium bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Planungsmaßnahmen werden streng daraufhin geprüft, ob die Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers in ausreichendem Maße erkennbar sind.³ Der VfGH hält einen Flächenwidmungsplan dann für gesetzwidrig, wenn die Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft sind, daß keine Aussage darüber möglich ist, ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht.

Der Einsatz computergestützter Datenverarbeitung in seiner vielfältigsten Form hat in den letzten Jahren wesentlich zu einer verbesserten Aufbereitung und Darstellung der vielfältigen Informationen geführt, die in einem solchen Planungsprozeß erforderlich sind. Die computerunterstützte Ausarbeitung hat zweifelsohne

1 Allgemein zum Flächenwidmungsplan im Planungsrecht Berka, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, Juristische Blätter 2/1996, S. 74; Fröhler/Oberndorfer, Österreichisches Raumordnungsrecht II, Linz 1986, S. 77; Geuder, Österreichisches Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Wien 1996, S. 97; Lienbacher, Raumordnungsrecht, in Bachmann et al., Besonderes Verwaltungsrecht, Wien 1996, S. 294; Oberndorfer, Zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Flächenwidmungsplänen, ÖZW 1978, S. 78; Pernthaler-Fend, Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich, Wien 1989, S. 44.

2 Vgl. VfSlg 8280/1978 (zum NÖ ROG). Im gegenständlichen Fall sah der VfGH eine Änderung des Flächenwidmungsplanes der Marktgemeinde Perchtoldsdorf als rechtswidrig an, weil allein der Leitgedanke „Perchtoldsdorf - Stätte der Erholung“ eine Grünlandwidmung ohne umfangreiche Grundlagenforschung nicht ausreichend begründet. In der Bestandsaufnahme wurde ein bestehender Steinbruch nicht berücksichtigt.

3 Vgl. VfSlg 10208/1984 (zum TROG), VfSlg 10711/1985 (zum TROG).

die Qualität der Planung im Sinne einer nachvollziehbareren Planung verbessert. Gegenüber früheren Planungen werden weit mehr Informationen datenmäßig aufbereitet und stehen als Entscheidungshilfen zur Verfügung.⁴ Planungsergebnisse, -ziele und -maßnahmen können aufwendig vermittelt werden und so den Planbetroffenen Einblicke in die Planungsverfahren ermöglichen, ohne daß umfangreiche Zeitreserven und entsprechende Kenntnisse vorhanden sind. Daß sowohl bei der Datenbearbeitung als auch bei Präsentationen vielfältigste Manipulations- und Fehlermöglichkeiten bestehen, kann inzwischen (zumindest unter EDV-Kundigen) als Allgemeinwissen vorausgesetzt werden und macht jeweils eine kritische Hinterfragung der einzelnen Ergebnisse zwingend erforderlich. Insgesamt wird somit in einigen Fällen die Qualitätssteigerung durch verstärkten EDV-Einsatz in der Flächenwidmungsplanung relativiert, was allerdings nichts am grundsätzlichen Qualitätssprung der örtlichen Raumplanung infolge computergestützter Datenverarbeitung ändert.

Freilich hat sich trotz dieser weitgehend unumstrittenen Verbesserung der Aufbereitung der planungsrelevanten Grundlagen die Akzeptanz von Planentscheidungen keineswegs verbessert. Zwar ist aufgrund von Interessenkonflikten, die bei Planungsmaßnahmen nie vollständig beseitigt werden können, Kritik sozusagen planungsimmanent, doch hätte die durch verstärkten EDV-Einsatz ermöglichte weitreichendere Information eine verbesserte Akzeptanz erwarten oder zumindest erhoffen lassen. In der Planungspraxis hat sich eine solche Entwicklung zum überwiegenden Teil nicht eingestellt. Gemeinden, die sich auf den verfassungsrechtlich garantierten eigenen Wirkungsbereich in der örtlichen Raumplanung berufen, haben oftmals Widmungen zugelassen und/oder Baugenehmigungen erteilt, die nicht den Grundsätzen der Raumordnung entsprechen.

1.2. Ermessensspielraum bei Planentscheidungen

Rechtliche Ursache für diese Situation sind insbesondere die aus den (widersprüchlichen) Zielen und Grundsätzen in den Raumordnungsgesetzen resultierenden Ermessensspielräume der Gemeinden in Planungsfragen. Der gesetzlich eingeräumte Ermessensspielraum erlaubt den Gemeinden im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, aus verschiedenen Planungsalternativen auszuwählen, die nur einer beschränkten Kontrolle (durch die Aufsichtsbehörde oder gegebenenfalls durch die Höchstgerichte) unterliegen. Allerdings zeigt sich vor allem in letzter Zeit, daß nicht mehr unbedingt „Exzesse“⁵ der Planungsbehörden bei der Auslegung der Raumordnungsziele vorliegen müssen, um eine Planungsmaßnahme als gesetzwidrig erscheinen zu lassen. In diesem Zusammenhang sind Regelungen in den Raumordnungsgesetzen zu beachten, die als Konditionalprogramme⁶ formuliert sind und den Planungsverantwortlichen auf Gemeindeebene keine Ermessen einräumen. Solche Bestimmungen, die auf der Systematik beruhen, wenn bestimmte Tatbestände vorliegen, denn erfolgt - quasi automatisch - eine vorgegebene Rechtsfolge, bieten sich insbesondere für den Einsatz von entsprechenden EDV-Programmen an.

Bei der Festlegung von Bauland beispielsweise könnten alle Baulandausschließungsgründe des § 15 Abs. 3 NÖ ROG (Überflutungsgebiete, Gebiete mit einer Straßensteigung von mehr als 12%, extreme Schatten- und Feuchtlagen, ...) sowie Kenntlichmachungen, ergänzt durch Leitziele, soweit sie quantifizierbar sind, in ein Modell eingespeist werden⁷ und schließlich die grundsätzlich bebaubaren Flächen abgeleitet werden. Je nach Komplexität des Modells könnte somit der Großteil eines Gemeindegebietes auf seine Bebaubarkeit überprüft werden und ungeeignete Flächen von einer Bebauung ausgenommen werden. Unabhängig vom tatsächlichen Anteil der problemlos quantifizierbaren Vorgaben ist in einer solchen Vorgangsweise insbesondere darin ein Vorteil zu sehen, daß eine intensive Auseinandersetzung mit Regelungen im Planungsprozeß erfolgen muß, die quantifizierbar und somit automatisierbar sind und solchen Bestimmungen, die den Planungsverantwortlichen einen Ermessensspielraum bieten. Eine nachvollziehbare Darstellung vom Anteil der Bestimmungsgründe, die rechtlich vorgegeben sind - und somit keine Wertung

4 Vgl. zu Verbesserungen der Planungs- und Umsetzungsergebnisse durch GIS Kautz, GIS - die „Apparatedizin“ der Raumordnung? Beiträge zum Symposium CORP 97, S 158.

5 Pernthaler/Fend (FN 1) S 81.

6 Vgl. zu „finaler Determinierung“ und „Konditionalprogrammen“ insbesondere Raschauer, „Finale Programmierung“ und Raumordnung, ZfV 2/1980, S 93.

7 Wieviel GIS tatsächlich im NÖROG steckt vergleiche bei Widmann/Riedl, Wieviel GIS steckt im NÖROG? Beiträge zum Symposium CORP 97, S 147.

der kommunalen Planungsverantwortlichen beinhalten - sowie jenen, in denen eigene Entscheidungen getroffen wurden, wird auch zu einer verbesserten Akzeptanz von Planungen beitragen.

Eine solche -zunächst keineswegs neue- Vorgangsweise würde aus planerischer und rechtlicher Sicht dann von Interesse werden, wenn eine weitgehende Automatisierung des Ablaufes mit entsprechender Rechtswirkung erfolgt. Aus juristischer Sicht ist die Rechtmäßigkeit einer solchen Vorgangsweise vor allem an der Nachvollziehbarkeit und Begründung der jeweiligen Planentscheidung zu messen. Selbstverständlich ist auch bei einer weitgehend automationsgestützten Planerstellung das in den Raumordnungsgesetzen genau geregelte Verfahren bei der Erstellung von Flächenwidmungsplänen einzuhalten. Da jedoch in einigen Ländern (z.B. in NÖ) das Verfahren erst mit Vorliegen eines Entwurfes gesetzlich geregelt ist, ergeben sich für die Arbeitsweise der Ausarbeitung eines Flächenwidmungsplanes in der Regel wenig Vorgaben. Freilich wird gerade bei weitgehend automationsgesteuerten Planentscheidungen - wie bei „traditionellen“ Entscheidungsvorgängen - nachzuweisen sein, daß kein Ermittlungsdefizit, Abwägungsausfall, Abwägungsfehleinschätzung oder -disproportionalität vorliegt, was zur Rechtswidrigkeit der Planung führen würde.⁸

Einwände gegen eine weitgehende Planungsautomation werden somit weniger aus rechtlicher, sondern aus planungspolitischer Sicht formuliert. Entscheidungen, die Wertungen voraussetzen, werden kaum Computern überlassen. Ob einer „emotionsfreien Entscheidung einer Maschine“ der Vorrang „vor der menschlichen Wertung“ eingeräumt wird, ist zumindest eine spannende Fragestellung.⁹ Im Spannungsfeld zwischen „Routine auf Knopfdruck“ durch den Computer und daraus resultierender „ohnmächtiger Wut gegen jegliches Planungsgeschehen“¹⁰ einerseits sowie der vielfältigen Gefälligkeitsplanung in der Praxis andererseits wird die Frage der automatisierten wertungsfreien Entscheidung zu behandeln sein.

Anzumerken bleibt, daß die Quantifizierbarkeit von Planungszielen und -bestimmungen bei einiger Phantasie durchaus möglich ist, daß aber bei einer allfälligen Kontrolle durch die Höchstgerichte eine entsprechende Plausibilität und Nachvollziehbarkeit eingefordert wird. Beispiele aus der Judikatur des VfGH und VwGH zeigen, daß in diesem Zusammenhang keine allgemeingültigen Aussagen ableitbar sind, sondern Auslegungsgrenzen jeweils am Einzelfall zu messen sind. So ist nach Ansicht des VwGH¹¹ die Frage, ob eine überwiegende Umschließung eines Grundstückes von Bauland vorliegt (wichtig bei Baulandrückwidmungen hinsichtlich Entschädigungsansprüchen), nicht im mathematischen Sinn durch Abmessungen der Grenzen zu lösen (in dem Sinn, daß dieses Merkmal vorliegt, wenn die Länge der Grenze mit Bauland über 50% des Umfangs beträgt), sondern ist lagemäßig zu beurteilen.

2. EDV-RELEVANTE ENTWICKLUNGEN IN DER ÖRTLICHEN RAUMPLANUNG

2.1. Ausgangssituation

Die hoheitliche Raumplanung mit ihren Nutzungsbeschränkungen, -verboten und -geboten ist gegenwärtig keineswegs unumstritten. Die Kritik an den in den Raumordnungsgesetzen vorgesehenen Instrumenten und Maßnahmen auf Gemeindeebene ist vielfältig und wird von Planbetroffenen ebenso geäußert wie von Planverantwortlichen und Planerstellern. Je nach Interessenslage werden dabei unterschiedliche Kritikpunkte angeführt, die einerseits auf die Wirkungslosigkeit und das Versagen des Instrumentariums der örtlichen Raumplanung hinauslaufen. So werden die fortgesetzte Zersiedelung der Landschaft oder steigende Infrastrukturkosten für die Gemeinden ebenso wie fehlende Baulandmobilität (Baulandhortung) oder steigende Baulandpreise als „die wesentlichen Problembereiche der (örtlichen) Raumplanung“¹² auf Gemeindeebene angesehen. Andererseits wird die überzogene Regelungsdichte in den Raumordnungsgesetzen von Grundeigentümern beklagt, die zu einer unangemessenen und kaum nachvollziehbaren Einschränkung des Grundrechts auf Eigentum führen.

8 Vgl. Fröhler/Oberndorfer (FN 1) S 58.

9 Vgl. Spannovsky, Der Planer als Rechtsgestalter, Die Öffentliche Verwaltung, 24/1996, S. 1027.

10 Kautz, GIS - die „Apparatedmedizin“ der Raumordnung? Beiträge zum Symposium CORP 97, S 159.

11 VwGH Erk. 86/06/0074, 30.6.1988 (zum Stmk ROG).

12 Amt der Ktn Landesregierung: Erläuterungen zum Entwurf eines Gesetzes, mit dem das Gemeindeplanungsgesetz 1982 geändert wird; zu Zl. Verf-273/3/1994, S 4.

Die unbefriedigende Situation der Raumplanung insbesondere auf Gemeindeebene hat die Gesetzgeber in den einzelnen Bundesländern zu umfangreichen Novellierungstätigkeiten in den letzten Jahren veranlaßt, wobei dieser Prozeß noch keineswegs abgeschlossen ist.¹³ Unabhängig davon, ob es sich um gravierende Änderungen (z.B. die Einführung neuer Instrumente) oder um Detailänderungen (z.B. neue Gliederungen der Nutzungskategorien im Grünland) handelt, und ohne die länderspezifischen Novellierungsschwerpunkte zu beachten, ist davon auszugehen, daß der Planungsprozeß in Hinkunft komplexer und aufwendiger wird. Auch wenn - wie in den meisten Materien des Verwaltungsrechts - von den Gesetzgebern versucht wurde, die gesetzlichen Regelungen zurückzunehmen und einzuschränken, hat dies zumindest für das Raumordnungsrecht in der Regel (nur) zu zusätzlichen Ausnahmebestimmungen und Sonderregelungen geführt, was kaum zu einer vereinfachten Planung oder Planauslegung führen wird.¹⁴

Freilich ist der zunehmende Regelungsumfang im Raumordnungsrecht weniger ein Resultat vorschriftenverliebter Juristen und Politiker, sondern wohl eher ein Ausdruck der gewachsenen Nutzungsinteressen und entsprechender Konflikte. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auf neuartige Probleme durch rechtsverbindliche Nutzungsfestlegungen in gültigen Flächenwidmungsplänen hingewiesen, deren Realisierung durch Baugebote ebenso konfliktreich (und somit regelungsintensiv) ist wie deren Abänderung im Lichte der Judikatur des VfGH zur Bestandsgarantie.¹⁵

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Regelungsumfanges bei gleichzeitig schwindender Planungsakzeptanz ist der Frage nachzugehen, wie die Situation der hoheitlichen Raumplanung verbessert werden kann. Denn trotz einer - nach wie vor - anhaltenden „Deregulierungseuphorie“ kommt den traditionellen, rechtsverbindlichen Verwaltungsakten entscheidende Bedeutung bei der Umsetzung der Ziele der Raumordnung zu. Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne als Verordnungen sowie die baurechtliche Bewilligung in Bescheidform bleiben das Grundgerüst der Planungsbehörden bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung. Von den vielfachen Möglichkeiten, die zu einer „Verbesserung der Situation der hoheitlichen Raumplanung“ führen könnten, ist auch der verstärkte Einsatz von computerunterstützten oder -gesteuerten Vorhaben zu beachten.

2.2. Flexiblere Flächenwidmungspläne

Die Entwicklung der örtlichen Raumplanung zeigt insbesondere hinsichtlich des potentiellen EDV-Einsatzes interessante Entwicklungen: Die Flächenwidmungsplanung wird künftig weniger starr und mehr flexibel sein. Die „vorausschauende und planmäßige Gestaltung“ des Siedlungsraumes wird nicht mehr durch Flächenwidmungspläne erfolgen, die in einem einmaligen Entwurf verordnet werden, und an denen sich die Siedlungsentwicklung orientieren soll. Die bisherige Flächenwidmungsplanung ist - zumindest theoretisch - davon ausgegangen, daß nach einer aufwendigen Bestandsaufnahme, Interessenabwägung und Bürgerbeteiligung die bestmögliche Nutzungsverteilung in einer Gemeinde gefunden wurde. Die Nutzungsverteilung wird als Verordnung erlassen und soll für mehrere Jahre die räumliche Entwicklung und somit die individuelle Bautätigkeit steuern, was schließlich die Verwirklichung der vorgegebenen Planungsziele zur Folge haben soll. Dieses als „planorientiert“¹⁶ bezeichnete Planungssystem hat kurzfristiger Anlaßplanung wenig Raum geboten. Vorhaben, die gültigen Flächenwidmungsplänen widersprochen haben, waren meist nur durch Umwidmungen durchsetzbar, was entsprechend aufwendige Verfahren und Kontrollen der Aufsichtsbehörden erforderte.

Die Planungspraxis hat gezeigt, daß sich vielfach Bauvorhaben nicht an der Flächenwidmung orientiert haben, sondern umgekehrt, daß die Flächenwidmungspläne an konkrete Projekte angepaßt wurden. Die vielen Änderungen der Flächenwidmungspläne machen deutlich, daß ein ausschließlich „plangeleitetes“ Steuerungssystem für die örtliche Raumplanung zu wenig flexibel ist. Werden Flächenwidmungspläne

13 Burgenländisches Raumplanungsgesetz, idF LGBl 1997/17; Kärntner Gemeindeplanungsgesetz, LGBl 1997/124; Kärntner Raumordnungsgesetz, idF LGBl 1996/86; Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz, idF LGBl 8000-11 (1996/8); Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz, idF LGBl 1997/83; Salzburger Raumordnungsgesetz, idF LGBl 1997/75; Steiermärkisches Raumordnungsgesetz, idF LGBl 1995/59; Tiroler Raumordnungsgesetz, idF LGBl 1997/28; Vorarlberger Raumplanungsgesetz, idF LGBl 1997/33; Bauordnung für Wien, idF LGBl 1996/44.

14 Beispielsweise hat sich allein der Seitenumfang des TROG 97 im Vergleich zum TROG 84 etwa verdreifacht und die Anzahl der Paragraphen mehr als verdoppelt.

15 Vgl. Berka (FN 1) S. 74.

16 Schmidt-Eichstädt unterscheidet zwischen „planorientierten“ oder „plangeleiteten“ und stärker auf den Einzelfall ausgerichteten „development-led“ Systemen. Vgl. Schmidt-Eichstädt, Das Bau- und Planungsrecht in der Europäischen Union, DÖV 23/1995, S. 970.

kontinuierlich abgeändert, nähert sich diese Vorgangsweise den projektorientierten Planungssystemen an. Die zunehmende Projektorientierung findet sich inzwischen auch in einzelnen Bestimmungen in den novellierten Raumordnungsgesetzen. Vereinfachte Änderungsvoraussetzungen für geringfügige Baulandwidmungen oder punktuelle Aufhebung des Bauverbotes bieten eine höhere Flexibilität. Die Vielzahl von Sondernutzungen (im Grünland) wird in den betreffenden Ländern wohl eine verstärkte projektorientierte Ausrichtung der kommunalen Flächenwidmung bewirken. Die notwendigen Informationen und Interessenabwägungen für solch kleinflächige Nutzungsfestlegungen sind im Rahmen der allgemeinen Bestandsaufnahme bei der Erstellung des Flächenwidmungsplanes kaum möglich. Wo tatsächlich „Bienenhäuser in Holzbauweise mit mehr als 10 m²“ oder „Städel in Massivbauweise“¹⁷ errichtet werden, ist zeitlich nur begrenzt abschätzbar. In diesen Fällen wird die Planungsbehörde in der Regel bei Vorliegen konkreter Projekte tätig werden und die Realisierungsmöglichkeiten im Rahmen des Umwidmungsverfahrens prüfen.

Für den EDV-Einsatz ergeben sich durch diese Entwicklungen zwei Aspekte. Erstens wird die zunehmende Flexibilität der Flächenwidmungsplanung aufwendigere Darstellungsformen erfordern, die händisch wohl nur noch mit einem unvermeidbaren Aufwand durchführbar wären. Neben einer schnelleren Abänderbarkeit werden darüber hinaus die Widmungskategorien mit zusätzlichen Inhalten versehen, was in zweidimensionalen Plänen nur unbefriedigend dargestellt werden kann. Nimmt man die Widmungskategorien auf Zeit, die mit Raumordnungsverträgen verbundenen Baulandwidmungen oder die Freigabebedingungen für Aufschließungsgebiete als Beispiele, so werden die anspruchsvolleren Darstellungserfordernisse deutlich.

In den angesprochenen Fällen wird durch den verstärkten EDV-Einsatz allerdings nicht die Rechtsetzung erleichtert, sondern vielmehr die Darstellung von normativen Inhalten des Flächenwidmungsplanes. Die Rechtsetzung selbst, bzw. die der jeweiligen Verordnung vorausgehende Planung, wird zweitens freilich durch EDV-Einsatz kaum erleichtert werden und somit wenig Einsatzmöglichkeiten für computerunterstützte Datenverarbeitung bieten. Der Bedarf an solch kleinflächigen Nutzungen wird in der Regel kaum abschätzbar sein, da bei projektabhängigen Widmungen typischerweise Bedarfsprognosen wenig zielführend sind. Die erhöhte Flexibilität von Flächenwidmungsplänen betrifft insbesondere punktuelle Nutzungsfestlegungen, deren Verortung kaum soweit an quantifizierbare Kriterien geknüpft werden kann, daß eine automatische Festlegung erfolgen könnte. Lediglich bei der Festlegung von Ausschluss- oder Verbotsgebieten wäre bei Vorliegen entsprechender Kriterien ein computergesteuerter Prozeßablauf zielführend.

2.3. Stärkere Gewichtung örtlicher Entwicklungskonzepte

Die zunehmende Flexibilität in der Flächenwidmungsplanung wird in den meisten Raumordnungsgesetzen durch eine Aufwertung der strategischen Planung und somit des örtlichen Entwicklungskonzeptes ausgeglichen. Örtliche Entwicklungskonzepte, die in den Raumordnungsgesetzen unterschiedlich bezeichnet werden,¹⁸ haben weitgefaßte Aufgaben. Sie bilden „die fachliche Grundlage für die planmäßige Gestaltung und Entwicklung des Gemeindegebietes“¹⁹ und haben die „angestrebten erforderlichen Ziele und Maßnahmen“²⁰ bzw. „die langfristige Entwicklung der Gemeinde aufeinander abgestimmt festzulegen“²¹.

Aus diesen Vorgaben läßt sich - wenn die Gemeinden das örtliche Entwicklungskonzept ernst nehmen und die entsprechende Planung mit Interesse betreiben - der weitreichende Arbeitsumfang bei der Planerstellung ableiten. Daß bei einer entsprechenden Fülle an Informationen, die zusätzlich zu den bisherigen (für die Erstellung des Flächenwidmungsplanes) erforderlich sind, wenn die Planverantwortlichen tatsächlich über flächenbezogene Nutzungsfestlegungen hinausgehen wollen, umfangreiche Datenbanken abrufbar sein

17 Vgl. § 41 Abs. 2 TROG 97.

18 Die Raumordnungsgesetze enthalten die Bezeichnungen „Örtliches Entwicklungskonzept“ (Bgld, Ktn, Oö, Stmk), „Räumliches Entwicklungskonzept“ (Slbg, Vlb), „Örtliches Raumordnungsprogramm“ (NÖ), „Örtliches Raumordnungskonzept“ (Tirol) und „Stadtentwicklungsplan“ (Wien).

19 § 2 Ktn GplG.

20 § 13 Abs. 2 NÖ ROG.

21 § 21 Abs. 3 Stmk ROG.

müssen, ist offensichtlich.²² Ein verstärkter Einsatz computergestützter Datenverarbeitung ist in diesem Zusammenhang durchaus realistisch, wobei der Zusatzbedarf gegenüber der Ausarbeitung der bisherigen Flächenwidmungspläne von der jeweiligen Qualität und von den örtlichen Rahmenbedingungen abhängig ist und nicht allgemein abgeschätzt werden kann.

Inwieweit im Rechtsetzungsprozeß bei örtlichen Entwicklungskonzepten ein weitreichender EDV-Einsatz möglich sein wird, hängt von der Quantifizierbarkeit der entscheidungsrelevanten Parameter sowie eindeutigen Auslegungsregeln ab. Zu beachten ist allerdings, daß die Raumordnungsgesetze kaum Regelungen im Zusammenhang mit örtlichen Entwicklungskonzepten enthalten, die den Ermessensspielraum der Gemeinden einengen. Insofern wird dem Computer im Rahmen der Planung wohl eher die Rolle der Hilfestellung bei der Datenaufbereitung und -vermittlung zukommen. Insbesondere beim örtlichen Entwicklungskonzept sind bei den Ziel- und Maßnahmenfestlegungen Gewichtungen und Wertungen erforderlich, die nicht durch einen „Planungsautomaten“ vorgenommen werden können, sondern auch künftig von Planern und Politikern getroffen und verantwortet werden müssen.

22 Auch wenn die Oö. Landesregierung in ihren Erläuterungen zum Entwurf des ROG 1994, S 14, davon ausgeht, daß bei einer Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzeptes „lediglich jene Notwendigkeiten und Verfahrensschritte zusammengefaßt werden, die schon bisher vor Erlassung des Flächenwidmungsplanes geboten waren“, was nach Ansicht der Landesregierung zur Folge hat, daß keine Mehrkosten für die Gemeinden entstehen, könnte und sollte ein örtliches Entwicklungskonzept mehr als ein gesetzlich vorgeschriebenes Hilfsinstrument zum Flächenwidmungsplan sein.