

## Strategische Entwicklungspläne als Bezugsrahmen für kommunale Entscheidungsprozesse: das Teilraumgutachten "Stadt und Umland Regensburg"

Beier, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beier, M. (2009). Strategische Entwicklungspläne als Bezugsrahmen für kommunale Entscheidungsprozesse: das Teilraumgutachten "Stadt und Umland Regensburg". In C. Jacoby (Hrsg.), *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung* (S. 82-96). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359497>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

*Markus Beier*

**Strategische Entwicklungspläne als Bezugsrahmen  
für kommunale Entscheidungsprozesse:  
Das Teilraumgutachten „Stadt und Umland Regensburg“**

S. 82 bis 96

Aus:

Christian Jacoby (Hrsg.)

**Monitoring und Evaluation von  
Stadt- und Regionalentwicklung**

Arbeitsmaterial der ARL 350

Hannover 2009

Markus Beier

# **Strategische Entwicklungspläne als Bezugsrahmen für kommunale Entscheidungsprozesse: Das Teilraumgutachten „Stadt und Umland Regensburg“**

## **Gliederung**

- 1 Strategische Entwicklungspläne in der Raumplanung
- 2 Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen
  - 2.1 Zum Charakter von strategischen Entwicklungsplänen
  - 2.2 Anforderungen an die Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen
    - 2.2.1 Beurteilung von strategischen Entwicklungsplänen nach dem Leistungsprinzip
    - 2.2.2 Ein methodischer Ansatz zur Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen
- 3 Fallstudie: Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg
  - 3.1 Anlass, Zielsetzung und Untersuchungsraum
  - 3.2 Das Teilraumgutachten als Bezugsrahmen für die kommunale Siedlungsentwicklung
  - 3.3 Wesentliche Ergebnisse der Auswertung der Bauleitpläne
- 4 Fazit und Ausblick

## Literatur

*Pläne sind unwichtig,  
aber Planen ist alles.*  
Dwight D. Eisenhower

## **1 Strategische Entwicklungspläne in der Raumplanung**

Strategische Entwicklungspläne wie z.B. regionale Entwicklungskonzepte oder Teilraumgutachten werden mittlerweile in nahezu allen Bundesländern in der Raumplanung eingesetzt. Sie ergänzen die formalen Instrumente und sollen zur Verwirklichung der Raumordnungspläne im Sinne des Raumordnungsgesetzes beitragen.

Mit der zunehmenden Verbreitung von strategischen Entwicklungsplänen stellt sich auch die Frage nach ihrem Erfolg, oder anders ausgedrückt: Was bedeutet Erfolg bei strategischen Entwicklungsplänen, und woran lässt sich dieser messen?

Die Auseinandersetzung mit der Evaluation von räumlichen Prozessen gewinnt seit einigen Jahren verstärkt an Bedeutung in der raumwissenschaftlichen Diskussion (vgl. z. B. Hübler 2002; Kühn 2004; Sedlacek 2004; Wiechmann/Beier 2004b). Dabei sind Evaluationen in der Raumplanung und Regionalentwicklung einer Reihe von Schwierigkeiten ausgesetzt, die insbesondere in ihrer Natur selbst liegen. Raumplanung ist eine komplexe Materie, die sich durch vielfältige und nicht selten auch gegensätzliche Inte-

ressenlagen auszeichnet. Darüber hinaus erschwert die mangelnde Operationalisierung von planerischen Zielaussagen die Durchführung von Evaluationen. Dies betrifft im Übrigen gleichermaßen die formale wie die informelle Planung.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen am Beispiel des Teilraumgutachtens „Stadt und Umland Regensburg“ unter dem Gesichtspunkt der Siedlungsentwicklung. Speziell wird der Frage nachgegangen, welche Rolle das Teilraumgutachten für die kommunale Siedlungsentwicklung in der Stadtregion Regensburg spielt. Den Untersuchungsgegenstand bilden die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne), die seit Fertigstellung des Teilraumgutachtens von den beteiligten Kommunen aufgestellt wurden.

## **2 Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen**

### **2.1 Zum Charakter von strategischen Entwicklungsplänen**

In diesem Beitrag werden unter strategischen Entwicklungsplänen informelle Instrumente der Raumplanung verstanden. Dazu zählen beispielsweise regionale Entwicklungskonzepte, Teilraumgutachten, Leitbilder für Regionen und integrierte ländliche Entwicklungskonzepte. Sie enthalten – ungeachtet der jeweiligen spezifischen Ausrichtung – Ziele, Maßnahmen und Projekte für die Entwicklung von Regionen.

Die Erarbeitung und Umsetzung von strategischen Entwicklungsplänen wird in der Regel nicht durch übergeordnete Institutionen verordnet, sondern beruht auf Freiwilligkeit und Initiative „von unten“. Es handelt sich um „Verfahren bzw. Handlungsweisen, die weitgehend abseits der formalen Wege auf Konsenserzielung und Kooperation zwischen den regionalen Akteuren abzielen“ (Priebis 1998: 212). Im Prinzip der Freiwilligkeit besteht gleichzeitig der größte Unterschied zu den formalen Instrumenten der Raumordnung wie den Landesraumordnungsprogrammen und Regionalplänen, deren Aufstellung durch das Bundesraumordnungsgesetz und die jeweiligen Landesgesetze vorgeschrieben ist.

Ein weiteres Merkmal von strategischen Entwicklungsplänen ist ihre Problemorientierung. Da sie im Unterschied zu den formalen Instrumenten nicht flächendeckend eingesetzt werden, erfolgt darin zumeist eine Fokussierung auf ausgewählte regionale Handlungsfelder. Je nach Region wird darin ein eher enger oder breiter Entwicklungsansatz verfolgt, was sich unter anderem an der Anzahl der Handlungsfelder ablesen lässt. Das Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg kann dahingehend als ein breit angelegter Entwicklungsansatz angesehen werden (vgl. Kapitel 3.2).

Als ein weiteres Merkmal von strategischen Entwicklungsplänen kann ihre Umsetzungsorientierung hervorgehoben werden. Mit den strategischen Entwicklungsplänen steht den regionalen Akteuren ein Instrument zur Entwicklung ihrer Region zur Verfügung. Den darin enthaltenen Maßnahmen und Projekten kommt eine große Bedeutung bei der Umsetzung eines regionalen Leitbildes zu. Während bei den strategischen Entwicklungsplänen somit der Entwicklungsaspekt im Vordergrund steht, spielt bei den Raumordnungsplänen die Ordnung des Raums eine größere Rolle (z. B. Gorsler 2002).

Trotz der Handlungsorientierung von strategischen Entwicklungsplänen kommt es nicht selten vor, dass die Umsetzung nicht mit der gewünschten Intensität erfolgt. Dafür können unterschiedliche Faktoren ausschlaggebend sein, zum Beispiel die fehlende Einbeziehung der Adressaten bzw. Zielgruppen, unklare Verantwortlichkeiten oder eine unzureichende finanzielle Ausstattung. Ein weiterer Grund können aber auch die fehlenden rechtlichen Voraussetzungen sein. Strategische Entwicklungspläne sind im Unterschied zu den formalen Instrumenten nicht mit einem gesetzlichen Auftrag verbun-

den. Ebenso wie die Erstellung dieser Konzepte beruht auch ihre Umsetzung auf dem Engagement der beteiligten Akteure.

In diesem Zusammenhang spielt auch die Bindungswirkung der Zielaussagen eine Rolle. Die rechtliche Bindungswirkung von Landesraumordnungsprogrammen und Regionalplänen ist durch die Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder, das Baugesetzbuch sowie die Raumordnungsklauseln der Fachgesetze fixiert (Müller 1999). Bei strategischen Entwicklungsplänen ist diese Bindungswirkung nicht gegeben. Sie entfalten ihre Wirkung nicht durch Gesetzeskraft, sondern aus sich selbst heraus, das heißt aus dem Handeln der beteiligten Akteure (Sauerbrey 1999). Informelle Planungsinstrumente werden daher häufig aus einer bestimmten Problemlage heraus angewendet. Die Motivation besteht darin, in einem gemeinsamen Prozess von unterschiedlichen Akteuren bestimmte regional bedeutsame Ziele zu erreichen.

## 2.2 Anforderungen an die Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen

### 2.2.1 Beurteilung von strategischen Entwicklungsplänen nach dem Leistungsprinzip

Im Folgenden werden die Anforderungen an eine Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen ausgeführt. Dazu werden zunächst die Unterschiede bei der Umsetzung von strategischen Entwicklungsplänen und von technischen Projektplänen herausgearbeitet. Es soll verdeutlicht werden, welche Anforderungen an die Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen zu stellen sind und weshalb insbesondere das lineare Evaluationsverständnis im Sinne von Soll-Ist-Vergleichen in diesem Fall in der Regel nicht zum Tragen kommt.

Die Unterschiede zwischen Projektplänen und strategischen Entwicklungsplänen werden anhand von Abbildung 1 deutlich.

Abb. 1: Merkmale von Projektplänen und strategischen Entwicklungsplänen

	Project plans	Strategic plans
<b>Object</b>	Material	Decision
<b>Interaction</b>	Until adoption	Continuous
<b>Future</b>	Closed	Open
<b>Time element</b>	Limited to phasing	Central to problem
<b>Form</b>	Blueprint	Minutes of last meeting
<b>Effect</b>	Determinate	Frames of reference

Quelle: eigene Darstellung nach Mastop/Faludi (1997: 819)

Projektpläne wie zum Beispiel Infrastrukturpläne haben zumeist ein Vorhaben zum Gegenstand. Auch wenn dieses Vorhaben im Einzelfall technisch komplex sein kann, folgen Planung und Umsetzung in der Regel einem relativ einfachen Schema: An die Planung des Vorhabens (z. B. einer Straße) schließt sich dessen Umsetzung (d. h. der Bau) an. Die beiden Phasen zeichnen sich durch definierte Anfänge und Enden aus und lassen sich daher relativ problemlos voneinander abgrenzen. Eine Bewertung des Vorhabens ist ebenfalls vergleichsweise unproblematisch: Das Ergebnis wird mit der Planung im Hinblick auf ihre Übereinstimmung verglichen („Conformance“ nach Faludi/Korthals Altes 1994: 411).

Anders verhält es sich mit strategischen Entwicklungsplänen. Bei diesen lassen sich Planungs- und Umsetzungsphase nicht immer klar voneinander abgrenzen. So kann

bereits während der Erarbeitung eines strategischen Entwicklungsplans mit der Umsetzung von einzelnen Projekten begonnen werden. Ebenfalls ist denkbar, dass bei regionalen Kooperationen zunächst die Umsetzung von Projekten im Vordergrund steht, und erst später eine übergeordnete konzeptionelle Grundlage wie zum Beispiel ein regionales Entwicklungskonzept erarbeitet wird.

Hinzu kommt, dass der Inhalt von strategischen Entwicklungsplänen in der Regel vielschichtiger ist als der von Projektplänen. Es geht um die Ziele, Maßnahmen und Projekte zur Entwicklung einer Region. Ein strategischer Entwicklungsplan stellt damit die Synthese der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure dar. Die darin enthaltenen Aussagen sind zudem häufig noch sehr abstrakt und bedürfen erst der Konkretisierung im weiteren Prozessverlauf. Strategische Entwicklungspläne bilden damit die Grundlage für regionale Aushandlungsprozesse über die künftige Entwicklung.

Aufgrund dieser Besonderheiten schlägt Faludi (2000) vor, bei strategischen Entwicklungsplänen nicht von Umsetzung, sondern von Anwendung zu sprechen (vgl. auch Faludi/Korthals Altes 1994 sowie Faludi/Mastop 1997). In diesem Sinne bilden strategische Entwicklungspläne den „Bezugsrahmen für raumbedeutsame Maßnahmen öffentlicher und privater Entscheidungsträger“ (Faludi 2000: 35). Sie entfalten ihre Wirkung im Wege der Einflussnahme auf die Akteure und deren Handeln. Einen strategischen Entwicklungsplan anzuwenden heißt somit, „die Einsichten und Haltungen der Akteure in der Raumentwicklung, und nicht die Raumentwicklung selbst, zu beeinflussen“ (Faludi 2000: 40). Mit anderen Worten: Während sich die Inhalte von Projektplänen unmittelbar „im Raum niederschlagen“ (z. B. der Bau einer Straße), sind bei strategischen Entwicklungsplänen die regionalen Akteure gefordert, die in den Konzepten enthaltenen Zielaussagen in der Region zu diskutieren und in entsprechende Maßnahmen für die Raumentwicklung zu überführen.

Entsprechend diesem Verständnis ist die Anwendung auch keine gesonderte Phase, sondern integraler Bestandteil eines interaktiven Lernprozesses. Die Anwender von strategischen Entwicklungsplänen sind nicht passive Empfänger der Inhalte dieser Dokumente. Sie sind vielmehr aufgefordert, diese aus ihrer Sicht neu zu interpretieren. Dabei können sie durchaus zu anderen Einschätzungen kommen als die Bearbeiter der strategischen Entwicklungspläne (Faludi 2000).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass an die Bewertung von strategischen Entwicklungsplänen besondere Anforderungen zu stellen sind. Es lassen sich in der Regel keine einfachen Soll-Ist-Vergleiche wie bei den Projektplänen durchführen. Da strategische Entwicklungspläne den Bezugsrahmen für das Handeln der regionalen Akteure bilden, sind sie dahingehend zu bewerten, inwiefern sie einen Beitrag dazu geleistet haben, nachfolgende Entscheidungen zu unterstützen (Faludi/Korthals Altes 1994). Für die Evaluation dieser Dokumente bedeutet dies, dass zu überprüfen ist, ob und gegebenenfalls in welcher Form ein strategischer Entwicklungsplan bei nachfolgenden Entscheidungen der regionalen Akteure eine Rolle gespielt hat. Dabei ist der strategische Entwicklungsplan nicht als gescheitert zu betrachten, wenn die Adressaten, das heißt die regionalen Akteure, von Planaussagen abweichen, sofern sie dennoch als Entscheidungsgrundlage gedient haben (Faludi 2000).

Bei einer Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen sind somit die Planaussagen und die nachfolgenden Entscheidungen (einschließlich deren Begründungen) dahingehend zu analysieren, inwiefern auf den strategischen Entwicklungsplan Bezug genommen wurde. Strategische Entwicklungspläne werden nach dem Leistungsprinzip (Performance) beurteilt. Ihre Leistung besteht somit darin, wenn sie die Grundlage für

das Handeln der Akteure dargestellt haben (Faludi/Korthals Altes 1994; Faludi/Mastop 1997; Faludi 2000).

### 2.2.2 Ein methodischer Ansatz zur Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen<sup>1</sup>

Wiechmann und Beier (2004a; 2004b) haben einen Ansatz zur Evaluierung von regionalen Entwicklungskonzepten (REK) entwickelt, der grundsätzlich auch auf andere strategische Entwicklungspläne anwendbar ist und im Folgenden in seinen Grundzügen vorgestellt wird. Ein wesentliches Merkmal dieses Ansatzes ist die Unterscheidung von vier Betrachtungsdimensionen bzw. Evaluationsgegenständen (Evaluanden):

- REK-Dokument: Konzeptqualität als Ziel
- Prozess: Regionale Kooperation als Ziel
- Projektergebnisse: Konkrete Regionalentwicklung als Ziel
- Wahrnehmung und Anwendung: Entscheidungsvorbereitung als Ziel

Dieser Untergliederung liegt die Annahme zugrunde, dass – sofern der regionale Entwicklungsprozess umfassend abgebildet werden soll – es nicht ausreicht, nur das Plandokument zu bewerten, sondern auch der Prozess, die umgesetzten Projekte sowie die nachfolgenden Entscheidungen einzubeziehen sind. Für jede der vier Betrachtungsdimensionen wurden spezifische Kriterien und Indikatoren entwickelt, anhand derer eine Bewertung vorgenommen werden kann. Das Ergebnis ist ein Katalog mit insgesamt 88 (qualitativen) Kriterien und 17 (quantitativen) Indikatoren (Wiechmann/Beier 2004a). Da es in der Praxis nicht immer möglich (und auch nötig) sein wird, sämtliche Kriterien und Indikatoren zu erheben, wurden zehn sogenannte Schlüsselkriterien definiert (vgl. Abb. 2).

Das vierte Evaluandum – Wahrnehmung und Anwendung – beruht auf dem im vorangegangenen Kapitel erläuterten Leistungsprinzip. Demnach kann eine regionale Kooperation dann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn es gelingt, den Kooperationsgedanken über den eigentlichen REK-Prozess hinaus in der Region zu verankern und die strategische Idee des regionalen Entwicklungskonzepts den politischen Entscheidungsträgern zu vermitteln. Inwieweit dies gelungen ist, lässt sich beispielsweise daran ablesen, ob bei zeitlich nachfolgenden regional bedeutsamen Entscheidungen auf das REK-Dokument Bezug genommen wurde (Wiechmann/Beier 2004a).

In diesem Sinne können strategische Entwicklungspläne als erfolgreich bezeichnet werden, wenn in nachfolgenden Entscheidungen der regionalen Akteure das regionale Entwicklungskonzept eine wichtige Rolle gespielt hat und die darin enthaltenen Aussagen für den Entscheidungsprozess herangezogen wurden. Im folgenden Kapitel wird dies am Beispiel des Teilraumgutachtens „Stadt und Umland Regensburg“ in seiner Bedeutung für die kommunale Siedlungsentwicklung untersucht.

---

<sup>1</sup> Den Ausführungen dieses Kapitels liegen die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR) zu „Kriterien und Indikatoren zur Evaluierung von Regionalen Entwicklungskonzepten in Sachsen“ zugrunde. Der Autor dieses Beitrags war wissenschaftlicher Mitarbeiter am IÖR und hat an dem Projekt mitgearbeitet.

Abb. 2: Zehn Schlüsselkriterien und -indikatoren zur Evaluierung von regionalen Entwicklungskonzepten

<p><b>Evaluandum: REK-Dokument</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inwieweit bauen die einzelnen Bestandteile des REK stringent aufeinander auf?</li> <li>– Sind im Maßnahmenkatalog Projektinformationen enthalten zu: Machbarkeit, Zielvorgaben, Arbeitsschritten, Kosten und Finanzierung, Verantwortliche, Beitrag zu den REK-Zielen und Dauer?</li> <li>– Erfolgt im REK eine Priorisierung von vorrangigen Projekten?</li> </ul>
<p><b>Evaluandum: REK-Prozess</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wie hoch ist der Grad der Selbstbindung der regionalen Akteure? (formal: z.B. rechtliche Verfassung der regionalen Kooperation)</li> <li>– Tagen die Lenkungsgruppe und die Arbeits- bzw. Projektgruppen regelmäßig?</li> <li>– Eigenanteil der Gebietskörperschaften am (Geschäftsstellen-)Budget / Jahr</li> </ul>
<p><b>Evaluandum: REK-Projektergebnisse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Welche Projektergebnisse wurden erzielt? („Top 10-Abfrage“)*</li> <li>– Werden Projekt- und Maßnahmenkataloge (einschließlich Priorisierungen) aktualisiert bzw. fortgeschrieben?</li> </ul>
<p><b>Evaluandum: Wahrnehmung und Anwendung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wie ist die Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit? (Internetzugriffe, Wettbewerbsbeiträge, Anzahl der Zeitungsartikel, Lokalfernsehen usw.)</li> <li>– Wurde das REK bei nachfolgenden wichtigen Entscheidungen berücksichtigt? ** Inwieweit wurde das REK z. B. bei zeitlich nachfolgenden Planungsgrundlagen (B-Pläne, FNP, INSEK) beachtet?</li> </ul>

\* Da der Beantwortung dieser Frage eine Schlüsselstellung zukommt, sie insgesamt aber schwierig erscheint, wird vorgeschlagen, die regionalen Akteure zehn Highlights aus den REK-Projektergebnissen nennen zu lassen („Top-10-Abfrage“). Auf diesem Wege würde eine kaum leistbare und unangemessene aufwendige Totalerhebung der Ergebnisse von bis zu 300 Projekten in einer einzelnen Region vermieden und doch würden die zumindest aus Sicht der Region wichtigsten Ergebnisse erfasst, welche in der Folge weiter hinterfragt werden könnten, etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit die genannten Ergebnisse kausale Folge des REK-Prozesses sind oder eher auf Mitnahmeeffekten beruhen.

\*\* Das Kriterium der Berücksichtigung erfordert nicht unbedingt eine Übereinstimmung. Im Falle abweichender Entscheidungen sollte das REK jedoch nachvollziehbar in die Abwägung einbezogen worden sein.

Quelle: eigene Darstellung nach Wiechmann, Beier (2004b: 394)

### 3 Fallstudie: Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg

#### 3.1 Anlass, Zielsetzung und Untersuchungsraum

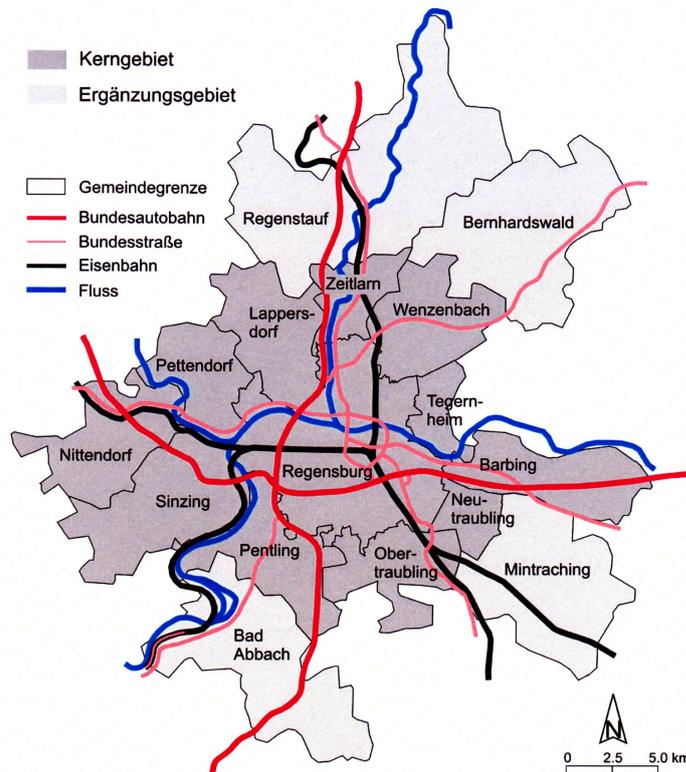
Das Teilraumgutachten „Stadt und Umland Regensburg“ wurde in den Jahren 2004/2005 erarbeitet.<sup>2</sup> Es soll die konzeptionelle Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit im Verdichtungsraum Regensburg in den vier Bereichen Natur und Landschaft, Siedlung, Einzelhandel und Wirtschaft bilden und damit der Umsetzung der entsprechenden regionalplanerischen Ziele Rechnung tragen.

In räumlicher Hinsicht umfasst das Teilraumgutachten die Kommunen des Stadt- und Umlandbereichs im Verdichtungsraum Regensburg (Kerngebiet) sowie die Gemeinden Bad Abbach, Bernhardswald, Mintraching und Regenstauf, die der äußeren Verdichtungszone angehören (Ergänzungsgebiet) (vgl. Abb. 3).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Das Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg wurde im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie von einem Gutachterteam, bestehend aus ig-Projektgesellschaft (Regensburg), planungsgruppe trias (Augsburg), Landschaftsbüro Pirkel – Riedel – Theurer (Landshut) und GEOPLAN (Bayreuth), erarbeitet.

<sup>3</sup> Die Gemeinden Alteglofsheim, Brunn, Laaber, Pielenhofen und Wolfsegg gehören ebenfalls zur äußeren Verdichtungszone, sind jedoch nicht Bestandteil des Teilraumgutachtens.

Abb. 3: Untersuchungsraum Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg



Quelle: Teilraumgutachten SUR (2005: 3)

Im Untersuchungsraum leben ca. 250.000 Menschen. Die dynamische wirtschaftliche Entwicklung und das damit zusammenhängende Bevölkerungswachstum bewirken einen hohen Siedlungsdruck, der mehr oder weniger stark sämtliche Kommunen des Verdichtungsraumes erfasst (vgl. auch Fuess 2007). Dies wird anhand der Flächenneuanspruchnahme deutlich: So hat der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Stadt und Landkreis Regensburg von 1980 bis 2004 um 46 % bzw. 51 % zugenommen (Regierung der Oberpfalz 2006: 32). Die Einwohnerzahl ist im selben Zeitraum um knapp 11 % Prozent gestiegen. Vor diesem Hintergrund stellt die Abstimmung der weiteren Siedlungsentwicklung eine wichtige Aufgabe für den Verdichtungsraum dar, damit dieser seine Funktion als gemeinsamer Lebens- und Wirtschaftsraum auch in Zukunft bewahren kann.

Die Aufgabe des Teilraumgutachtens besteht somit darin, „die Motorfunktion des Wirtschafts- bzw. Verdichtungsraumes Regensburg aus einem effizienten Zusammenspiel von Kernstadt und Umlandkommunen zu erhalten bzw. weiterzuentwickeln. Zusätzlich soll das Teilraumgutachten Möglichkeiten einer interkommunalen Kooperation aufzeigen und diese im Untersuchungsraum auch einleiten“ (Sedlmeier/Loibl 2006: 3).

Das Teilraumgutachten besteht aus zwei Teilen, einem Textband und einem Kartenanhang. Der Textband gliedert sich in fünf Kapitel: In Kapitel A werden die Grundlagen der Untersuchung (Anlass, Zielsetzung und Vorgehensweise) dargelegt. Kapitel B enthält eine Darstellung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen sowie die Ergebnisse der fachlichen Bestandsanalysen in den vier Bereichen Natur und Landschaft, Siedlung, Einzelhandel und Wirtschaft. Daraus leitet das Gutachterteam den erforderlichen Handlungsbedarf für den Untersuchungsraum ab. Kapitel C beinhaltet das eigentliche integrierte Entwicklungskonzept, bestehend aus den fachlichen Leitlinien und dem Masterplan. Es definiert die Grundzüge der künftigen räumlichen Ordnung. Die fachlichen

Leitlinien werden durch Maßnahmen und Projekte weiter konkretisiert. Im Masterplan werden den einzelnen Kommunen des Untersuchungsraumes Schwerpunktfunktionen zugewiesen, die sie für den Gesamttraum wahrnehmen sollen. Kapitel D widmet sich der interkommunalen Kooperation der Städte und Gemeinden im Verdichtungsraum, einschließlich der dafür erforderlichen Organisationsstruktur und des Prozesses zur Umsetzung des Teilraumgutachtens. Kapitel E enthält die Stellungnahmen der Kommunen, die von diesen zum Teilraumgutachten während der Erarbeitung abgegeben wurden. Der Kartenanhang enthält sowohl Bestandskarten, die der Verdeutlichung der Ergebnisse der Bestandsanalyse dienen, als auch Zielkarten, in denen die Ziele des Entwicklungskonzepts räumlich konkretisiert werden.

### 3.2 Das Teilraumgutachten als Bezugsrahmen für die kommunale Siedlungsentwicklung

Als Ergebnis der Bestandsanalyse im Bereich Siedlung stellen die Gutachter fest, dass „in der Vergangenheit die Entwicklung der einzelnen Kommunen im Verdichtungsraum Regensburg weitgehend auf Basis isolierter kommunaler Einzelentscheidungen und damit unabhängig von einer gesamträumlichen Zielsetzung stattgefunden [hat], was einer funktions- und zukunfts-fähigen Entwicklung des Gesamttraumes nur bedingt gerecht wird“ (Teilraumgutachten SUR 2005: 138).

Daraus wird geschlussfolgert, dass „erst eine auf der Basis gemeinsamer Leitlinien und Ziele vollzogene Steuerung der künftigen Raumentwicklung im Stadt- und Umlandbereich Regensburg [...] den räumlichen Gegebenheiten gerecht [wird]“ (Teilraumgutachten SUR 2005: 138). Die Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Leitlinien und Ziele der gesamträumlichen Entwicklung (vgl. Abb. 4) sind Bestandteil des integrierten Entwicklungskonzepts im Teilraumgutachten.

Abb. 4: Leitlinien zur Siedlungsentwicklung nach Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg

<p><b>C I 2/1 Steuerung und Ordnung der zukünftigen Siedlungsentwicklung zur Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, welche die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen miteinander in Einklang bringt.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konzentration des Wohnungswachstums an einigen ausgewählten Entwicklungsstandorten und Entlastung der dazwischen liegenden Räume vom Siedlungsdruck.</li> <li>– Schaffung kompakter und maßvoll verdichteter Siedlungen im Bereich von Schienenhaltepunkten.</li> <li>– Gegenseitige Abstimmung der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung sowie Beachtung einer verkehrsgünstigen Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten.</li> <li>– Attraktivitätssicherung und Verbesserung des Siedlungsraumes durch gliedernde Freiraumstrukturen.</li> <li>– Langfristige Siedlungsentwicklung und Bauleitplanung auf der Grundlage der demographischen Veränderungen.</li> </ul>
<p><b>C I 2/2 Hierarchisch bestimmte Lenkung der Wohnentwicklung im Untersuchungsraum.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Konzentration der Wohnentwicklung in der Stadt Regensburg und den Orten mit regional bedeutsamer Wohnentwicklung.</li> <li>– Vorrangige Deckung des jeweiligen gemeindeeigenen Wohnraumbedarfs sowie maßvolle Zuwanderung zur Sicherung der kommunalen Infrastruktur in den Orten mit lokal bedeutsamer Wohnentwicklung. Darüber hinaus Schaffung zusätzlicher Angebote zur regionalen Naherholungsnutzung.</li> </ul>
<p><b>C I 2/3 Interkommunale Zusammenarbeit zur Vorbereitung einer gesamträumlich getragenen siedlungsstrukturellen Entwicklung.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gemeinsame Vorbereitung auf die Auswirkungen des demographischen Wandels.</li> <li>– Optimierung des Siedlungsraumes nach verkehrlichen Aspekten.</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung nach Teilraumgutachten SUR (2005: 141 f.)

Die künftige Siedlungsentwicklung soll sich am Leitbild der dezentralen Konzentration orientieren. Ein wesentliches Kriterium für die Siedlungsentwicklung ist die Anbindung an das Schienennetz bzw. dessen geplanter Ausbau (Vision einer Regio S-Bahn). So soll die künftige Siedlungsentwicklung schwerpunktmäßig im Umfeld der Schienenthaltepunkte stattfinden (Teilraumgutachten SUR 2005: 147).

Die Kommunen des Untersuchungsraumes werden entsprechend ihrer Eignung für die Siedlungsentwicklung in ein hierarchisches Zielsystem eingeordnet. Die weitere Wohnbauflächenentwicklung soll auf die Stadt Regensburg als überregionales Zentrum sowie die „Orte mit regional bedeutsamer Wohnentwicklung“ konzentriert werden. Als Orte mit regional bedeutsamer Wohnentwicklung werden Bad Abbach, Lappersdorf, Mintraching, Neutraubling, Nittendorf, Obertraubling und Regenstauf bezeichnet. Die Zuwanderung in den Verdichtungsraum soll schwerpunktmäßig in diese Orte gelenkt werden, da sie sowohl über die entsprechenden Flächenpotenziale als auch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur (insbesondere ÖPNV) verfügen.

Die übrigen Kommunen des Untersuchungsraumes werden als „Orte mit lokal bedeutsamer Wohnentwicklung“ eingestuft: Barbing, Bernhardswald, Pentling, Pettendorf, Sinzing, Tegernheim, Wenzenbach und Zeitlarn. In diesen Orten soll in erster Linie der örtliche Bedarf an Wohnbauflächen gedeckt werden. Ein darüber hinausgehendes Wachstum soll nur in begrenztem Maße, beispielsweise zur Sicherung der kommunalen Infrastruktur, erfolgen (Teilraumgutachten SUR 2005: 148).

Die Ziele für die räumliche Entwicklung des Untersuchungsraumes werden in einem Siedlungsstrukturkonzept zusammengefasst. Es bildet die Grundlage für die interkommunal abgestimmte Steuerung und Ordnung der Siedlungsstruktur, die durch ein regionales Flächenmanagement umgesetzt werden soll (Teilraumgutachten SUR 2005: 175). Als Leitlinien dienen dabei der Flächen sparende Umgang mit Grund und Boden sowie die Orientierung der Siedlungsentwicklung an den Schienenthaltepunkten des geplanten Regio S-Bahn-Netzes.

Das Siedlungsstrukturkonzept enthält ebenfalls Gemeinde bezogene Aussagen zur Siedlungsentwicklung. Es handelt sich dabei in der Regel um raumbezogene Vorgaben und nicht um quantitative Festlegungen zum Umfang der kommunalen Wohnbauflächen. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise empfohlen, die geplanten bzw. bereits in den Bauleitplänen enthaltenen Wohnbauflächen in den Ortsteilen, die über keine Anbindung an das Schienennetz verfügen, zugunsten der Entwicklung am Hauptort zurückzunehmen.

### **3.3 Wesentliche Ergebnisse der Auswertung der Bauleitpläne**

Von Januar 2006 bis einschließlich Juli 2008 wurden der Regierung der Oberpfalz als höhere Landesplanungsbehörde im Rahmen der Beteiligungsverfahren nach Baugesetzbuch insgesamt 62 Bauleitpläne zur Beurteilung vorgelegt.<sup>4</sup> Acht rechtskräftige Bebauungspläne, bei denen lediglich Art und Maß der baulichen Nutzung geändert wurden, haben keine Berücksichtigung gefunden, da diese landesplanerisch ohne Bedeutung waren. Bei den verbliebenen 54 Bauleitplänen handelte es sich um 18 Flächennutzungspläne und 36 Bebauungspläne (vgl. Abb. 5).

---

<sup>4</sup> Die Gemeinde Bad Abbach wurde – obwohl im Untersuchungsraum des Teilraumgutachtens gelegen – aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Regierungsbezirk Niederbayern nicht in die Auswertung einbezogen.

Abb. 5: Ausgewertete Bauleitpläne im Untersuchungsraum Regensburg im Zeitraum 01/2006 bis 07/2008

	Anzahl der Bauleitpläne	davon mit Bezug zum Teilraumgutachten
<b>Flächennutzungspläne</b>	18	5
<b>Bebauungspläne</b>	36	6
<b>Gesamt</b>	54	11

Quelle: eigene Erhebung

In elf der 54 Bauleitpläne fand eine Auseinandersetzung mit den Aussagen des Teilraumgutachtens Stadt und Umland Regensburg statt. Es handelte sich dabei um fünf Flächennutzungspläne und sechs Bebauungspläne. Die elf Bauleitpläne verteilten sich auf sieben Kommunen des Untersuchungsraumes. In den übrigen Kommunen spielte das Teilraumgutachten – zumindest nach den vorliegenden Planunterlagen – keine Rolle im Verfahren.

### *Bebauungspläne*

Etwa die Hälfte der 36 untersuchten Bebauungspläne wurde aus einem Flächennutzungsplan entwickelt. Bei den übrigen handelte es sich um Maßnahmen zur Siedlungserweiterung, d. h. um Flächenneuausweisungen.

Die Auseinandersetzung mit den fachlichen Aussagen des Teilraumgutachtens fiel in den untersuchten Bebauungsplänen unterschiedlich intensiv aus. In vier Bebauungsplänen wurde nur in knapper und sehr allgemeiner Form auf das Teilraumgutachten eingegangen. Das Teilraumgutachten diente beispielsweise dazu, die räumlich-funktionale Lage einer Kommune zu verdeutlichen: „Das Teilraumgutachten ordnet Obertraubling dem Schwerpunktraum der wirtschaftlichen Entwicklung östlich von Regensburg zu“ (Begründung zum Bebauungsplan „Steinbühlacker Teil 3“), bzw. „Die Gemeinde Mintaching als Randgemeinde innerhalb des Großraumes Regensburg ist sich ihrer Rolle durchaus bewusst, was die zur Verfügungstellung von Flächen zum Schutz der Natur und zur Erholung, aber auch weiterer Bauflächen betrifft“ (Begründung zum Bebauungsplan „WA Im Anger II“).

In beiden Fällen fielen im Übrigen die Aussagen aus dem Landesentwicklungsprogramm und dem Regionalplan ebenfalls sehr knapp aus. Es wurde vor allem der Bezug zu den Zielen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung hergestellt (z. B. „Die vorliegende Planung entspricht damit den im Landesentwicklungsprogramm vorgegebenen Zielen und Grundsätzen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“). Diese insgesamt recht allgemeinen Begründungen – die bei zwei weiteren Bebauungsplänen in ähnlicher Weise festzustellen waren – könnten darauf zurückzuführen sein, dass die Bebauungspläne aus den Flächennutzungsplänen entwickelt wurden, und damit eventuell von Seiten der kommunalen Akteure nicht die Notwendigkeit zu einer umfassenden Begründung gesehen wurde.

Bei einem Bebauungsplan zur Ausweisung eines Sondergebiets für Einzelhandel in der Gemeinde Barbing fand insgesamt eine intensive Auseinandersetzung mit dem Teilraumgutachten statt: „Auf den Bedarf von Einzelhandelseinrichtungen in Barbing wurde bereits im Teilraumgutachten Stadt Umland Regensburg hingewiesen, in dem bei einer angesetzten Einwohnerzahl vom Februar 2004 bereits eine Unterversorgung für Barbing festgestellt wurde. Inzwischen hat sich diese Lücke in der Versorgung aufgrund neu entstandener Baugebiete und dem damit verbundenen Anstieg der Einwohnerzahlen

noch verschärft“ (Begründung zum Bebauungsplan „SO Einkauf, Einzelhandel und Dienstleistungen“). Es wurde auf die im Teilraumgutachten enthaltenen Richtwerte Bezug genommen. Demnach lag die Verkaufsfläche je Einwohner in Barbing mit 0,42 m<sup>2</sup> unterhalb des angegebenen Richtwertes von 0,45 bis 0,60 m<sup>2</sup>.

Dabei fällt auf, dass in der Begründung weder auf das Landesentwicklungsprogramm noch auf den Regionalplan der Region Regensburg eingegangen wurde. Zumindest der Regionalplan hätte durchaus für die Argumentation herangezogen werden können: „Insbesondere soll angestrebt werden eine Ergänzung fehlender Grundversorgungseinrichtungen in den Kleinzentren [...] Barbing [...]“ (Regionalplan Region Regensburg, Kap. A III 2.6).

### *Flächennutzungspläne*

Bei zwei der 18 im genannten Zeitraum der höheren Landesplanungsbehörde vorgelegten Flächennutzungspläne handelte es sich um Neuaufstellungen, bei den übrigen um Änderungsverfahren. In fünf Flächennutzungsplänen wurde das Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg als Begründung für die Siedlungsentwicklung herangezogen. Ebenso wie bei den Bebauungsplänen fiel die Auseinandersetzung mit dem Teilraumgutachten in den einzelnen Flächennutzungsplänen recht unterschiedlich aus. Besonders hervorgehoben werden sollen die Flächennutzungspläne der Gemeinden Mintraching und Pentling.

Die Gemeinde Mintraching führt das Teilraumgutachten an, um die Notwendigkeit der Änderung des Flächennutzungsplans und der Ausweisung eines Sondergebiets für Einzelhandel zu begründen. In diesem Fall diene das Teilraumgutachten dazu, die relativ abstrakten Aussagen des Regionalplans zur Stärkung der Einzelhandelsfunktion von Mintraching und zur Errichtung von Grundversorgungseinrichtungen mittels quantitativer Daten zu konkretisieren. In der Begründung wurde eine Übersicht mit den Verkaufsflächendichten der Kommunen veröffentlicht, um zu verdeutlichen, dass Mintraching die mit Abstand geringsten Werte aller Städte und Gemeinden des Untersuchungsraumes aufweist. Daraus wurde abgeleitet, dass zum einen ein konkreter Bedarf für Einzelhandelsflächen besteht und zum anderen keine negativen Auswirkungen auf bestehende Versorgungsstandorte zu erwarten sind.

Die Gemeinde Pentling hat sich bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans ausführlich mit den relevanten Aussagen des Teilraumgutachtens auseinandergesetzt. Dabei wurden deutliche Differenzen zum Umfang der Flächenausweisungen zwischen den Vorgaben des Siedlungsstrukturkonzepts einerseits und den eigenen Vorstellungen der Gemeinde andererseits ersichtlich.

Nach dem Siedlungsstrukturkonzept ist die Gemeinde Pentling aufgrund des Fehlens eines Bahnhaltdepotpunkts als „Gemeinde mit lokal bedeutsamer Siedlungsentwicklung“ eingestuft, d. h. sie soll Siedlungsflächen nur in dem Umfang ausweisen wie für die Deckung der lokalen Nachfrage erforderlich. Der rechtskräftige Flächennutzungsplan enthält jedoch Wohnbauflächen, die nahezu eine Verdopplung der bestehenden Einwohnerzahl ermöglichen würden. Die Gutachter empfehlen deshalb der Gemeinde, ihren Flächennutzungsplan fortzuschreiben und entsprechend dem regionalen Siedlungsstrukturkonzept anzupassen.

Die Gemeinde Pentling hält die im Teilraumgutachten vorgesehene Einstufung als Gemeinde mit lokal bedeutsamer Siedlungsentwicklung und die damit verbundenen Restriktionen für nicht gerechtfertigt. Sie begründet dies damit, dass sie im Regionalplan als Siedlungsschwerpunkt eingestuft ist. Darüber hinaus verfügt sie aufgrund der

Lage am Autobahnkreuz Regensburg und die Einbindung in den Regensburger Verkehrsverbund (mehrere Buslinien) durchaus über eine gute überörtliche Erreichbarkeit. Schließlich weist sie aufgrund vorhandener öffentlicher Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Schule) sowie Einzelhandelsbetriebe eine Eignung als Wohnstandort auf. Unter Bezugnahme auf diese Argumente hält die Gemeinde Pentling bei der Flächennutzungsplanfortschreibung an den vorhandenen Flächenreserven im Wesentlichen fest.

Unabhängig davon, ob der Umfang der Flächenausweisungen der Gemeinde Pentling aus landesplanerischer Sicht – und insbesondere den Zielen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung – gerechtfertigt ist oder nicht, verdeutlicht dieses Beispiel die Leistung von strategischen Entwicklungsplänen für die Entscheidungsfindung. Die Gemeinde Pentling weicht zwar von den Vorgaben des Teilraumgutachtens (Einstufung als Gemeinde mit lokal bedeutsamer Siedlungsentwicklung) ab, bezieht sich bei ihrem Handeln jedoch ausdrücklich auf das Teilraumgutachten.

#### 4 Fazit und Ausblick

Die Auswertung der Bauleitpläne diente dazu, die Rolle des Teilraumgutachtens Stadt und Umland Regensburg für nachfolgende Entscheidungsprozesse – hier die Siedlungsentwicklung – im Sinne des in Kapitel 2 vorgestellten Evaluierungsansatzes zu untersuchen. Dazu wurden die der höheren Landesplanungsbehörde vorgelegten Bauleitpläne dahingehend ausgewertet, inwiefern das Teilraumgutachten darin eine Rolle gespielt hat.

Es ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen dieser Untersuchung keine umfassende Evaluierung des Teilraumgutachtens Stadt und Umland Regensburg stattgefunden hat. Von dem in Kapitel 2.2.2 vorgestellten Evaluierungsansatz wurde lediglich *eine* Betrachtungsdimension (Anwendung) für *einen* Bereich des Teilraumgutachtens (Siedlungsentwicklung) untersucht. Aussagen zu den anderen Betrachtungsdimensionen bzw. fachlichen Bereichen sind damit nicht möglich. Die diesem Beitrag zugrunde liegende Fragestellung besitzt nur innerhalb des definierten Untersuchungsansatzes Aussagekraft.

Insgesamt betrachtet, hat die Untersuchung ein ambivalentes Ergebnis hervorgebracht. Gemessen an der Zahl der Bauleitpläne, in denen auf das Teilraumgutachten Bezug genommen wurde, wäre sicherlich eine größere Anzahl wünschenswert gewesen: In rund jedem fünften Bauleitplan fand eine Auseinandersetzung mit dem Teilraumgutachten statt. Dies dürfte in erster Linie auf den informellen Charakter des Teilraumgutachtens zurückzuführen sein. So sind die Bauleitpläne gemäß Baugesetzbuch den Zielen der Raumordnung anzupassen. Für das Teilraumgutachten gibt es keine vergleichbare Regelung. Aus diesem Grund wurden in nahezu allen Bauleitplänen die einschlägigen Ziele des Landesentwicklungsprogramms und des Regionalplans aufgeführt, nicht jedoch die Aussagen des Teilraumgutachtens.

Auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung spielte das Teilraumgutachten eine größere Rolle als auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung: In rund jedem dritten Flächennutzungsplan fand eine Auseinandersetzung mit den Aussagen des Teilraumgutachtens statt, während es bei den Bebauungsplänen nur in jedem sechsten der Fall war. Dies könnte damit zusammenhängen, dass der Flächennutzungsplan die Grundzüge der Entwicklung des Gemeindegebietes festlegt und damit in diesem Sinne eine größere Bedeutung besitzt. Die Bebauungspläne treffen parzellenscharfe Festlegungen, für die das Teilraumgutachten keine Vorgaben enthält.

Im Hinblick auf den Umfang und die Tiefe der Auseinandersetzung mit dem Teilraumgutachten können die untersuchten Bauleitpläne in drei Kategorien unterteilt wer-

den. Zum Ersten gab es Bauleitpläne, in denen das Teilraumgutachten bzw. die darin enthaltenen Aussagen lediglich zitiert wurden. Es fand dabei keine tatsächliche Auseinandersetzung mit den Inhalten des Teilraumgutachtens statt, diese wurden ausschließlich angeführt. Etwa die Hälfte der ausgewerteten Bauleitpläne ist dieser Kategorie zuzuordnen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Plänen in der Regel auf die landes- und regionalplanerischen Ziele ebenfalls nur in knapper Form eingegangen wurde.

Zum Zweiten gab es Bauleitpläne, in denen die Aussagen des Teilraumgutachtens als zusätzliche Argumente in die Begründung von Flächenausweisungen eingebracht wurden. Hierbei wurden die Aussagen nicht nur aufgeführt, sondern es fand auch eine inhaltliche Auseinandersetzung damit statt. Diese war deutlich umfassender und tiefgreifender und sie wurden in Ergänzung beispielsweise der landes- und regionalplanerischen Ziele herangezogen. In diese Kategorie fallen insbesondere die Flächennutzungspläne, bei denen eine ausführlichere Begründung stattgefunden hatte.

Zum Dritten ist als singulärer Fall noch einmal das Beispiel der Gemeinde Pentling hervorzuheben, die bewusst von den Aussagen des Teilraumgutachtens abgewichen ist. In diesem Fall fand die intensivste Auseinandersetzung mit den Aussagen des Teilraumgutachtens statt. Um im Rahmen der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes deutlich mehr Wohnbauflächen auszuweisen, als der Gemeinde laut Siedlungsstrukturkonzept zustehen würde, führt sie Gegenargumente an, die ein Abweichen von den Aussagen des Teilraumgutachtens rechtfertigen sollen. Diese Abweichung ist nachvollziehbar begründet.

Im Hinblick auf das Conformance-Prinzip (vgl. Kapitel 2.2.1), d. h. einem Soll-Ist-Vergleich, wäre damit ein eindeutiges Umsetzungsdefizit zu konstatieren. Die Gemeinde weicht bewusst von den Zielen des Teilraumgutachtens ab. Die Evaluation würde in diesem Fall zu einem negativen Ergebnis führen. Anders verhält es sich nach dem Leistungsprinzip: In diesem Fall bringt die Evaluation einen positiven Befund hervor, denn entscheidend ist, dass das Teilraumgutachten zur Entscheidungsvorbereitung und -findung beigetragen hat. Die kommunalen Akteure haben sich intensiv mit den Aussagen des Teilraumgutachtens auseinandergesetzt und durchaus nachvollziehbare Gründe angeführt, weshalb ein Abweichen in diesem Fall gerechtfertigt erscheint.

Bei anderen Gemeinden, deren Planungen ebenfalls nicht mit den Vorgaben des Teilraumgutachtens übereinstimmen, lässt sich anhand der vorliegenden Unterlagen nicht feststellen, ob eine vergleichbare argumentative Auseinandersetzung (z. B. in den Gremien) stattgefunden hat. Hierzu wären weiterführende Untersuchungen, beispielsweise in Form von Befragungen, erforderlich.

Welche Schlüsse lassen sich aus dieser Untersuchung für die Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen im Allgemeinen ableiten? Zunächst ist festzustellen, dass der informelle Charakter von strategischen Entwicklungsplänen – im Unterschied zu den Raumordnungsplänen – sicherlich dazu beiträgt, dass Defizite bei der Umsetzung bzw. Anwendung festzustellen sind. Diese Defizite könnten unter Umständen dadurch verringert werden, dass (einzelne) Zielaussagen aus strategischen Entwicklungsplänen in die Raumordnungspläne übernommen werden. Auf diese Weise könnte eine größere Verbindlichkeit der Zielaussagen erzielt werden. So wurde beispielsweise in der Planungsregion Oberpfalz-Nord das Raumstrukturkonzept für den Kooperationsraum Amberg/Sulzbach-Rosenberg in den Regionalplan überführt.

Allerdings beruht nicht nur die Anwendung von strategischen Entwicklungsplänen auf Freiwilligkeit, sondern auch deren Evaluation. Dies führt dazu, dass Evaluationen in

diesem Bereich eher selten durchgeführt werden. Zu überlegen wäre daher, ob bei der Erarbeitung von strategischen Entwicklungsplänen – ähnlich wie dies bei der aktuellen Regionalmanagement-Initiative in Bayern der Fall ist – nicht von Beginn an eine spätere Evaluation berücksichtigt wird, indem beispielsweise in den Konzepten entsprechende Voraussetzungen (z. B. Definition geeigneter Evaluationskriterien) geschaffen werden.

Die Evaluationen sollten jedoch nicht als Kontrolle der regionalen Akteure verstanden werden, sondern vielmehr den Charakter eines Instruments zur Selbstreflexion haben. Im Mittelpunkt sollten Lerneffekte bei den beteiligten Akteuren stehen. In regelmäßigen Abständen sollte deshalb der bisherige Prozessverlauf in seinen unterschiedlichen Facetten durch die regionalen Akteure reflektiert werden, um entsprechende Konsequenzen für den weiteren Kooperationsprozess ableiten zu können (vgl. dazu z. B. Heintel 2004; Sedlacek 2004).

## Literatur

- Faludi, A. (2000): Die Anwendung des EUREK, oder: Wonach man strategische Plandokumente bewertet. In: Deutscher Verband für Angewandte Geographie (DVAG) (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept – Entstehung und Anwendung. Bonn, S. 33-46. = Material zur Angewandten Geographie, Bd. 37.
- Faludi, A.; Korthals Altes, W. (1994): Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research. In: European Planning Studies Vol. 2, No. 4, S. 403-418.
- Fuess, P. (2007): Wirtschaftsregion Regensburg. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, S. 93-103. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 334.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 286.
- Heintel, M. (2004): Ist Erfolg messbar? Probleme der Evaluation von Regionalmanagements. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, S. 123-144. = Stadtforschung aktuell, Bd. 90.
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. Hannover, S. 10-23. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 287.
- Kühn, M. (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalentwicklung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, S. 39-46. = Stadtforschung aktuell, Bd. 90.
- Mastop, H.; Faludi, A. (1997): Evaluation of strategic plans: the performance principle. In: Environment and Planning B: Planning and Design Vol. 24, No. 6, S. 815-832.
- Müller, B. (1999): Regionalpläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229-249.
- Priebs, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 205-221.
- Regierung der Oberpfalz (2006): Oberpfalz in Zahlen 2005. Regensburg.
- Regionaler Planungsverband Regensburg (2003): Regionalplan Region Regensburg (11). Regensburg.
- Sauerbrey, H. R. (1999): Informelle Planwerke der Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 314-321.
- Sedlacek, P. (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderung für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, S. 11-26. = Stadtforschung aktuell, Bd. 90.
- Sedlmeier, A.; Loibl, V. (2006): Teilraumgutachten Stadt-Umland Regensburg. Impulse für eine noch stärkere interkommunale Zusammenarbeit. In: Stadt Regensburg (Hrsg.): Statistischer Vierteljahresbericht, 3. Quartal. Regensburg, S. 3-12.

## ■ **Teilraumgutachten „Stadt und Umland Regensburg“**

Teilraumgutachten SUR – Teilraumgutachten Stadt und Umland Regensburg (2005), erarbeitet von ig-Projektgesellschaft (Regensburg), planungsgruppe trias (Augsburg), Landschaftsbüro Pirkl – Riedel – Theurer (Landshut) und GEO-PLAN (Bayreuth), im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.

Wiechmann, T.; Beier, M. (2004a): Kriterien und Indikatoren zur Evaluierung Regionaler Entwicklungskonzepte in Sachsen. Unveröffentlichter Endbericht. Dresden.

Wiechmann, T.; Beier, M. (2004b): Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 62. Jg., H. 6, S. 387-396.