



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Eine bundesweite Analyse der Landes- und Regionalpläne

Um aus einer überörtlichen und überfachlichen Perspektive einen Ausgleich zwischen den vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Raums zu schaffen, greift die Raumordnung auf Raumordnungspläne zurück. Das Raumordnungsgesetz sieht landesweite Raumordnungspläne sowie Regionalpläne vor, die textliche und zeichnerische Festlegungen zur Raumstruktur enthalten. Das gilt insbesondere für die anzustrebende Siedlungsstruktur, die anzustrebende Freiraumstruktur und die zu sichernden Standorte und Trassen für Infrastruktur. Das BBSR erfasst und analysiert diese Pläne mit dem Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO). Doch wie aktuell sind die Planungsdokumente der Raumordnung in Deutschland?

Die Analyse kommt zu folgenden Ergebnissen:

- **Das Alter der Landes- und Regionalpläne weist in Deutschland eine breite Spannweite auf.**
- **Der aktuelle thematische Fokus der Regionalplanung spiegelt sich in den Planänderungen und -fortschreibungen wider.**
- **Einen Schwerpunkt der Regionalplanung bilden in den letzten Jahren insbesondere die Steuerung der Windenergie sowie das Thema Siedlungsentwicklung.**
- **Eine Herausforderung auf dem Weg zu aktuellen Planungsdokumenten sind die derzeit langen Planungsprozesse sowie die Erarbeitung gerichtsfester Pläne.**

## Wie aktuell sind die Raumordnungspläne in Deutschland?

### Autorinnen

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters  
Claudia Benz

## Vorwort



Liebe Leserin, lieber Leser,

die Flächen in Deutschland werden von vielfältigen Nutzungen beansprucht, etwa für Siedlungen, Gewerbe, Landwirtschaft, Verkehrsinfrastruktur und Energieerzeugung. Darüber hinaus erfüllen sie wichtige Funktionen als Natur- und Erholungsräume.

Aufgabe der Raumordnung ist es, im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Nutzungen und damit den unterschiedlichen Interessen zu schaffen. Ihr stehen hierfür die Raumordnungspläne zur Verfügung. Sie enthalten sowohl strikt verbindliche als auch abwägende Festlegungen zur Raumnutzung.

Die Raumordnung von Bund und Ländern steht dabei immer wieder vor der Aufgabe, neue Entwicklungen wie den Ausbau der Erneuerbaren Energien oder den Klimawandel in ihre Planwerke zu integrieren und gleichzeitig eine hohe Planungssicherheit durch längerfristig ausgerichtete Festlegungen zu gewährleisten.

Die Auswertungen des BBSR-Raumordnungsplan-Monitors beschäftigen sich daher auch mit der Aktualität der Raumordnungspläne in Deutschland und thematisieren Änderungen und Fortschreibungen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Markus Eltges  
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

## Raumordnungspläne als Instrument der Raumordnung

Die Festlegungen der Raumordnungspläne der Länder und Regionen sind längerfristig ausgerichtet, lassen sich jedoch durch Änderungen und Fortschreibungen an aktuelle Entwicklungen anpassen.

Die Anforderungen an den Raum in Deutschland sind vielfältig. Siedlungsentwicklung, Erneuerbare Energien, Freiraumschutz, Rohstoffsicherung, Infrastrukturentwicklung sowie andere Nutzungen und Funktionen benötigen in unterschiedlichem Umfang Flächen. Aufgabe der Raumordnung ist es, aus einer überörtlichen und überfachlichen Perspektive einen Ausgleich zwischen diesen vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Raums zu schaffen. Dabei gilt es im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen.

Zentrales Instrument der Raumordnung sind hierfür die Raumordnungspläne der Länder und Regionen. Das Raumordnungsgesetz verpflichtet die Länder, einen Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) sowie Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen. Dabei sind die Regionalpläne aus dem landesweiten Raumordnungsplan zu entwickeln. In den Stadtstaaten sowie den kreisfreien Städten in Niedersachsen kann ein Flächennutzungsplan die Funktion eines Raumordnungsplans übernehmen. Eine Besonderheit sind die Regionalen Flächennutzungspläne der Planungsregion Frankfurt/Rhein-Main und der Städteregion Ruhr: Sie enthalten sowohl Festlegungen aus der Regional- als auch der Bauleitplanung.

Die Raumordnungspläne umfassen textliche und zeichnerische Darstellungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Zentrale Inhalte der Raumordnungspläne sind Festlegungen zur Raumstruktur, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur, der anzustre-

benden Freiraumstruktur und den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beschäftigt sich bereits seit einigen Jahren detailliert mit den Landes- und Regionalplänen in Deutschland. Die umfassende Plansammlung des Instituts ist Grundlage für den Raumordnungsplan-Monitor (RO-PLAMO). In dem GIS-gestützten Planinformationssystem erfasst und analysiert das BBSR die Pläne und ihre Planzeichen (v. a. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete). Doch wie aktuell sind die Planungsdokumente der Raumordnung in Deutschland?

Die Raumordnung steht regelmäßig vor neuen Herausforderungen. Hierzu zählen derzeit beispielsweise der Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie der Klimawandel. Um auf solche Entwicklungen reagieren und diese in den Planungsdokumenten berücksichtigen zu können, braucht es zeitnahe Fortschreibungen oder Änderungen der Landes- und Regionalpläne. Die Adressaten der Raumordnungspläne sind Kommunal- und Fachplanung. Eine qualitativ hochwertige Steuerung ihrer Planungen ist nur möglich, wenn die Länder und Regionen die Festlegungen regelmäßig überprüfen. Die Landes- und Regionalplanung ist allerdings nicht auf eine tagesaktuelle Planung ausgerichtet, vielmehr stehen längere Planungszeiträume im Fokus. Die Planungssicherheit, die sich daraus ergibt, ist ein wichtiger Standortvorteil. Die in den Plänen ausgewiesenen Standorte für Industrie und Gewerbe bilden beispielsweise eine wichtige Grundlage für die Standortplanungen der Wirtschaft.

Vor diesem Hintergrund untersucht das vorliegende Heft sowohl den

Stand der landesweiten integrierten Raumordnungspläne als auch den der für Teilräume der Länder aufgestellten integrierten Regionalpläne. Zudem führen die Autorinnen eine themenspezifische Analyse der Änderungen und Teilfortschreibungen durch.

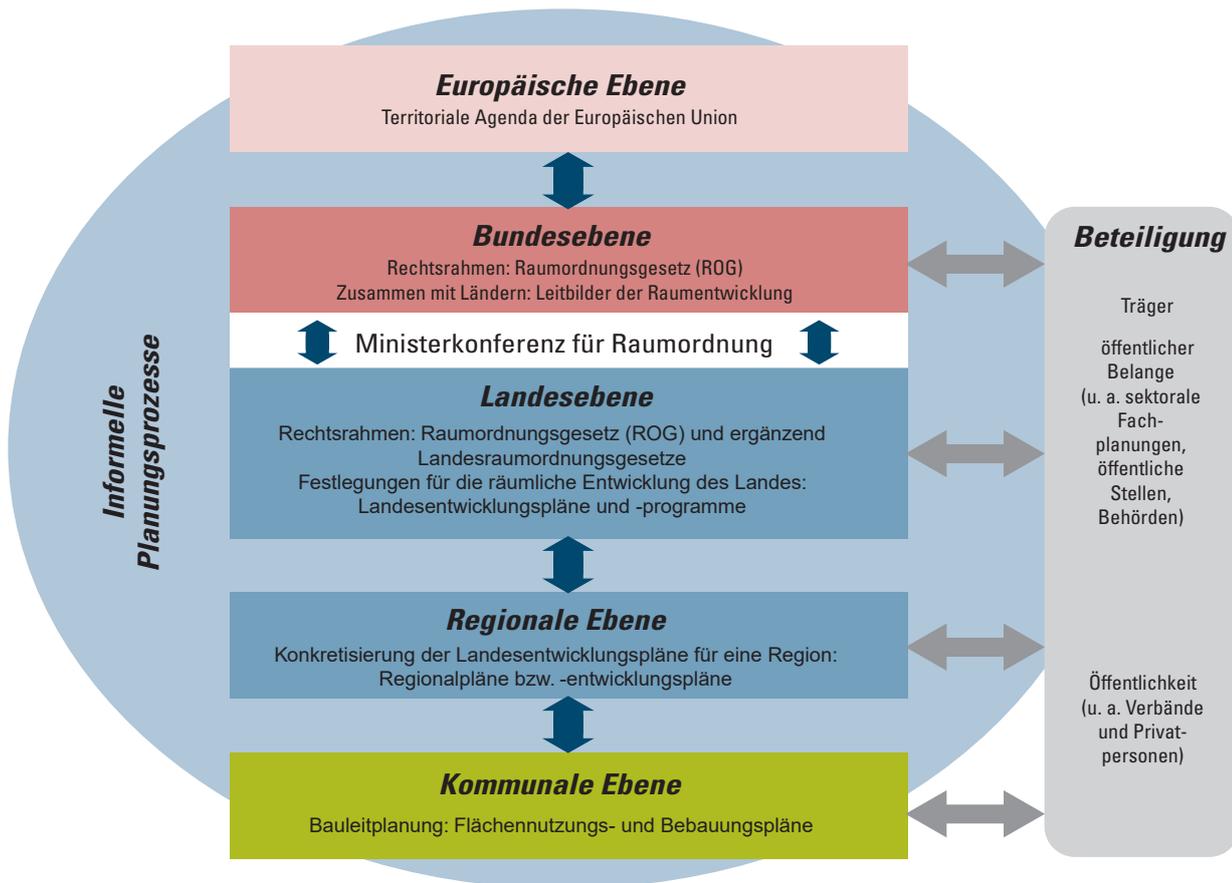
Als integrierte Raumordnungspläne gelten die Pläne, die alle landes- beziehungsweise regionalplanerisch steuerbaren Inhalte umfassen und für das gesamte Gebiet einer Planungsregion gültig sind. Die integrierten

Pläne bilden den Standard in der Landes- und Regionalplanung. Demgegenüber enthalten sachliche Teilpläne nur thematisch beschränkte Festlegungen. Eine Fortschreibung und Aktualisierung der Raumordnungspläne ist auf unterschiedliche Art und Weise möglich. Die Länder und Regionen handhaben sie in der Praxis auch unterschiedlich. Häufig führen sie eine Gesamtfortschreibung durch, mit der sie einen Plan vollständig überarbeiten. Um eine Teilfortschreibung handelt es sich, wenn sich nur einzelne Kapitel ändern. Als

reine Änderung wiederum gilt eine Überarbeitung des Plans, die nur einzelne räumliche Darstellungen oder Plansätze betrifft und kein vollständiges Kapitel. Dazu zählt zum Beispiel die Vergrößerung oder Streichung eines Vorranggebiets für Windenergie. Da sich in der Praxis Teilfortschreibungen und Änderungen nicht immer unterscheiden lassen, fasst das vorliegende Heft beide Formen zusammen. Stichtag für die Untersuchung ist der 31. Dezember 2018.

Abbildung 1

Deutsches Planungssystem



© BBSR Bonn 2019

## Stand der Landesplanung

Die meisten landesweiten Raumordnungspläne sind nicht älter als 15 Jahre. In vier Ländern liegen Änderungen beziehungsweise Teilfortschreibungen vor.

Die Zuständigkeit für die landesweite Raumordnungsplanung liegt in den Bundesländern bei den obersten Landesplanungsbehörden. Diese sind als Bestandteil eines Ministeriums unterschiedlichen Ressorts zugeordnet – in NRW zum Beispiel dem Wirtschaftsministerium, in Niedersachsen dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Ein Sonderfall ist die Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL), die sowohl zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Berlin gehören als auch zum Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung in Brandenburg.

Die Stadtstaaten stellen keine landesweiten Raumordnungspläne auf. Deren Funktion übernimmt in Berlin, Bremen und Hamburg der Flächennutzungsplan. Da die Länder Berlin und Brandenburg eine gemeinsame Landesplanung eingerichtet haben, liegt für das Stadtgebiet von Berlin neben dem Flächennutzungsplan auch ein landesweiter Raumordnungsplan vor.

### Verbindliche Pläne

In Deutschland besaßen zum 31. Dezember 2018 alle Flächenländer verbindliche landesweite Raumordnungspläne. Sie heißen überwiegend Landesentwicklungsplan, teilweise auch Landesentwicklungsprogramm oder Landesraumordnungsprogramm. Ein bundesweit einmaliger Sonderfall ist Berlin-Brandenburg: Aufgrund der zweistufigen Organisation der Landesplanung existieren für dieses Bundesland sowohl ein als Gesetz aufgestelltes Landesentwicklungsprogramm als auch Landesentwicklungspläne in Form von Verordnungen. Niedersachsen hat eine solche Struktur der Landesplanung

bereits 2008 abgeschafft. In NRW ist die Strukturänderung mit dem neuen Landesentwicklungsplan 2017 erfolgt.

Die meisten der landesweiten, integrierten Raumordnungspläne stammen aus den Jahren 2006 bis 2011. Ende 2018 besaßen Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und NRW besonders aktuelle Pläne. In Hessen erfolgte 2018 die 3. Änderung des Landesentwicklungsplans 2000. Damit hat das Land den Plan umfassend fortgeschrieben – Ausnahme sind die Planziffern 3. „Landesweite Raumstruktur und Raumordnungs-konzeption“, 4.2 „Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche“ und der Abschnitt „Großflächige Einzelhandelsvorhaben“ der Planziffer 4.1.2. Noch vom Anfang des Jahrhunderts stammt demgegenüber der Plan in Baden-Württemberg.

Auf aktuelle Veränderungen der Raumentwicklung kann die Landesplanung reagieren, indem sie die Landesraumordnungspläne ändert oder teilweise fortschreibt. Zudem können die Länder auch sachliche Teilpläne aufstellen, die sich mit einzelnen Themenbereichen befassen. Sie haben diese Möglichkeit bereits mehrfach genutzt. Aktuell verbindliche Änderungen beziehungsweise Teilfortschreibungen liegen für Hessen (1)<sup>1</sup>, Rheinland-Pfalz (3), Bayern (1) sowie das Saarland (1) vor.

Im Mittelpunkt der meisten Änderungen stehen die Themen Windenergie/Erneuerbare Energien (Rheinland-Pfalz, Saarland) sowie Zentrale Orte (Rheinland-Pfalz, Bayern). In Hessen thematisierte die Änderung den Ausbau des Frankfurter Flughafens. Der sachliche Teilplan von Berlin-Brandenburg (Flughafenstandortentwicklung) trifft ebenfalls Regelungen zum Thema Luftverkehr.

(1) An dieser Stelle wird die 3. Änderung des Hessischen LEP nicht mitgezählt, da diese den Plan umfassend ändert.

## Entwürfe

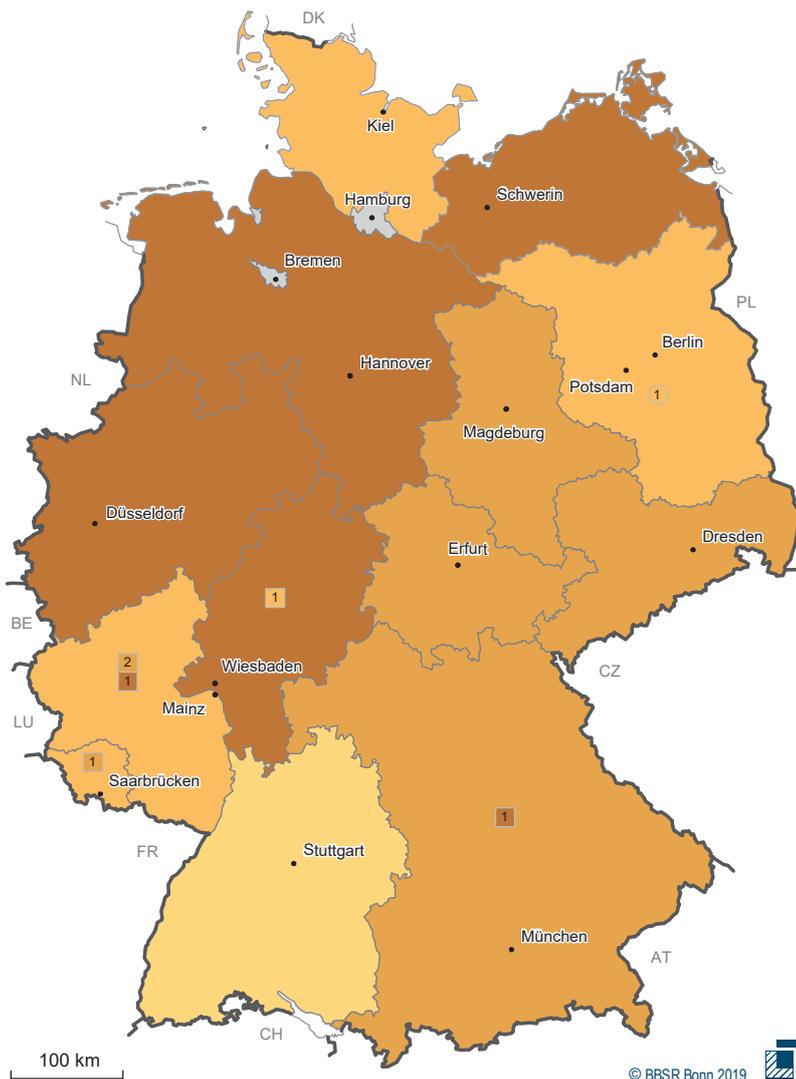
Zum 31. Dezember 2018 lagen im Rahmen von Fortschreibungs- und Neuaufstellungsverfahren Entwürfe für den Landesentwicklungsplan von

Schleswig-Holstein und den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vor. NRW bereitet die Änderung des Landesentwicklungsplans im Bereich Siedlungsentwicklung und Windenergie vor.<sup>2</sup>

(2) Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg trat am 1. Juli 2019 in Kraft. Die Änderung des Landesentwicklungsplans NRW ist seit dem 24. Juli 2019 verbindlich.

Abbildung 2

### Stand der Landesplanung



#### Eintritt der Verbindlichkeit

integrierter landesweiter Raumordnungsplan

- vor 2001
- 2001 bis 2005
- 2006 bis 2010
- 2011 bis 2015
- nach 2015

#### Teilfortschreibung/Änderung

- vor 2001
- 2001 bis 2005
- 2006 bis 2010
- 2011 bis 2015
- nach 2015

#### sachlicher Teilplan

- vor 2001
- 2001 bis 2005
- 2006 bis 2010
- 2011 bis 2015
- nach 2015

(jeweils mit Angabe der Anzahl im betroffenen Zeitraum)

- Flächennutzungsplan ersetzt Landesraumordnungsplan

Anmerkungen:  
Im Saarland ist der Teilabschnitt „Umwelt“ seit 2004 in Kraft.  
In Hessen hebt die dritte sehr umfassende Änderung des LEP 2000 diesen mit Ausnahme weniger Plansätze auf.

Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, Landesraumordnungspläne, Stand 31.12.2018  
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Abbildung 3

## Stand der Landespläne

Land	Landesraumordnungspläne (inkl. Änderungen, Teilfortschreibungen, sachl. Teilpläne)	Datum des Inkrafttretens
Schleswig-Holstein	Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010	04.10.2010
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen Änderung und Ergänzung 2012	07.10.2017
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen	08.02.2017
Hessen	Landesentwicklungsplan Hessen 2000	09.01.2001
	Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 – Erweiterung Flughafen Frankfurt Main	28.07.2007
	3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000	11.09.2018
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm IV	25.11.2008
	Landesentwicklungsprogramm IV – 1. Teilfortschreibung Kap 5.2.1 Erneuerbare Energien	11.05.2013
	Landesentwicklungsprogramm IV – 2. Teilfortschreibung Z 31, Z 40, Z 61 und Z 92	22.08.2015
	Landesentwicklungsprogramm IV – 3. Teilfortschreibung Erneuerbare Energien	21.07.2017
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan 2002	21.08.2002
Bayern	Landesentwicklungsprogramm Bayern	01.09.2013
	Landesentwicklungsprogramm Bayern – Teilfortschreibung	01.03.2018
Saarland	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“	29.07.2004
	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“	15.07.2006
	1. Änderung des Landesentwicklungsplans, Teilabschnitt „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“ betreffend die Aufhebung der lan- desplanerischen Ausschlusswirkung der Vorranggebiete für Windenergie	21.10.2011
Berlin-Brandenburg	Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (in Kraft nur § 19)	01.11.2003
	Gemeinsamer Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung	16.06.2006
	Landesentwicklungsprogramm 2007	01.02.2008
	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg	15.05.2009
Mecklenburg-Vorpommern	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern	09.06.2016
Sachsen	Landesentwicklungsplan Sachsen 2013	31.08.2013
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan 2010 für das Land Sachsen-Anhalt	12.03.2011
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025	05.07.2014

Quelle: BBSR, Stand 31. Dezember 2018

## Stand der Regionalplanung

Das Alter der Regionalpläne variiert stark. In vielen Fällen erfolgte eine Anpassung älterer Regionalpläne an aktuelle Herausforderungen durch Planänderungen oder Teilfortschreibungen.

In Deutschland sind die Länder gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG zur Aufstellung von Raumordnungsplänen für die Teilräume der Länder verpflichtet. Vor diesem Hintergrund werden – mit Ausnahme der Stadtstaaten und dem Saarland – flächendeckend Planungsregionen der Regionalplanung abgegrenzt. In den Stadtstaaten, in den Gebieten der kreisfreien Städte in Niedersachsen und in der Stadt Göttingen ersetzt die Flächennutzungsplanung die Regionalplanung. Im Saarland übernimmt die Landesplanung die Aufgabe der Regionalplanung. Die räumliche Abgrenzung der Planungsregionen orientiert sich an den Verflechtungsräumen von Ober- und Mittelzentren. Aber auch historische, kommunale oder landesentwicklungspolitische Aspekte beeinflussen die Grenzziehung.

Zum 31. Dezember 2018 existierten bundesweit 104 Planungsregionen der Regionalplanung. Dabei unterteilen sich drei der nordrhein-westfälischen Planungsregionen in insgesamt acht Teilabschnitte mit separaten Plänen. Mit der Metropolregion Rhein-Neckar und der Region Donau-Iller überschreiten zwei Regionen Ländergrenzen. 87 der 104 Planungsregionen liegen in Westdeutschland, davon 33 alleine in Niedersachsen. Rund zwei Drittel der Länder sind in vier oder fünf Planungsregionen untergliedert (siehe Abb. 4).

### Verbindliche Pläne

Die Träger der Regionalplanung stellen für ihr jeweiliges Gebiet Regionalpläne mit verbindlichen Festlegungen auf. Damit konkretisieren sie die Ziele und Grundsätze der landesweiten Raumordnungspläne. Die Regionalpläne haben in der Regel einen

Planungshorizont von rund zehn bis 15 Jahren. Allerdings begrenzen nur wenige Länder die rechtliche Gültigkeit zeitlich. In Niedersachsen tritt der Regionalplan nach zehn Jahren außer Kraft, wenn der aktuelle Plan in diesem Zeitraum nicht überprüft oder eine Neuaufstellung eingeleitet wurde. In Thüringen sind die Regionalpläne spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten zu überprüfen und falls erforderlich zu ändern. Dass bestehende Pläne nach einem bestimmten Zeitraum ungültig sind, ist hier – anders als in Niedersachsen – allerdings nicht vorgesehen.

Aufgrund des langen Geltungszeitraums der Regionalpläne entspricht der räumliche Geltungsbereich der aktuell verbindlichen Pläne in mehreren Fällen in Deutschland nicht mehr der aktuellen Abgrenzung der Planungsregion. Dies gilt beispielsweise für die Region Chemnitz: Die Pläne der Regionen Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge sind hier noch gültig. Ein weiteres Beispiel ist Sachsen-Anhalt: Hier änderte das Land die Abgrenzung der Planungsregionen 2007 im Zusammenhang mit einer Gebietsreform grundlegend. Die zuvor in Kraft getretenen Pläne beziehen sich allerdings noch auf den alten Planungsraum. Abbildung 5 zeigt den Stand der Regionalplanung und berücksichtigt die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regionalpläne verbindliche Regionsabgrenzung. Zum 31. Dezember 2018 gab es – unter Berücksichtigung der Teilabschnitte in NRW – 115 Planungsregionen.

Bis auf die niedersächsischen Planungsregionen Aurich, Oldenburg, Heidekreis und Vechta sowie die Regionen in Brandenburg besaßen Ende 2018 alle Planungsregionen einen verbindlichen, integrierten Regionalplan. Bundesweit unterscheidet

Abbildung 4

Planungsregion der Regionalplanung

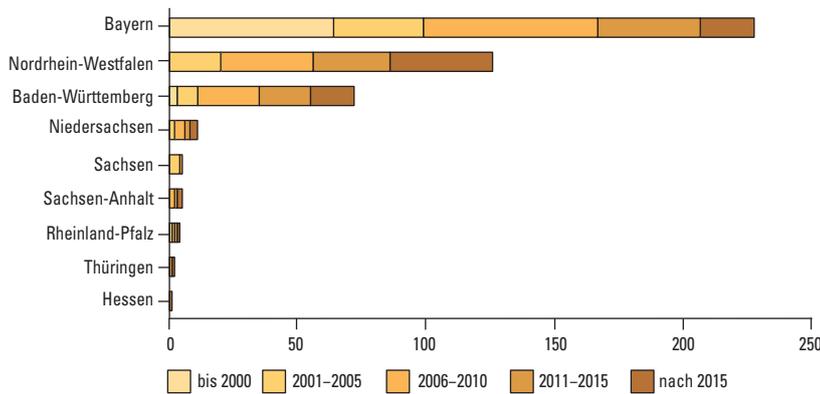


**Planungsregionen, Stand 31.12.2018**

- Planungsregionen der Regionalplanung
- Teilabschnitte in Nordrhein-Westfalen
- Gebiet, für die keine Regionalplanung durchgeführt wird.

Datenbasis: Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) des BBSR  
 Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen (generalisiert),  
 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG  
 Bearbeitung: C. Benz

Abbildung 5 Anzahl verbindlicher Änderungen und Teilfortschreibungen je Bundesland



Änderung und Teilfortschreibungen der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller werden jeweils zur Hälfte Bayern bzw. Baden-Württemberg zugerechnet  
 Datenbasis: Raumordnungsplanmonitor (ROPLAMO) des BBSR, Stand 31.12.2018 © BBSR Bonn 2019

sich die Aktualität dieser Planwerke erheblich.

Sehr aktuell sind die Pläne in den Regionen Düsseldorf, Mittelrhein-Westerwald, Südlicher Oberrhein, Hannover, Hildesheim, Diepholz und Verden. Diese traten zwischen 2016 und 2018 in Kraft. Rund ein Fünftel der Pläne haben die Träger der Regionalplanung zwischen 2011 und 2015 aufgestellt. In diese Gruppe fallen alle thüringischen Regionalpläne, drei der vier Pläne in Mecklenburg-Vorpommern, die meisten hessischen Pläne sowie weitere Pläne in Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg.

Ebenfalls rund ein Fünftel der Regionalpläne stammt aus den Jahren 2006 bis 2010. In diesem Zeitraum traten insbesondere die Pläne in Sachsen, vier der fünf Pläne in Sachsen-Anhalt und einzelne Pläne in Niedersachsen, NRW, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern in Kraft. Zwischen 2001 bis 2005 haben insbesondere Schleswig-Holstein, Niedersachsen und NRW einige ihrer Pläne aktualisiert. Pläne aus den 1990er-Jahren sind vor allem noch in Bayern und Teilen von Baden-Württemberg verbindlich.

Gemäß § 8 Abs. 4 ROG 2008 lässt sich statt eines Regionalplans auch ein regionaler Flächennutzungsplan aufstellen, der sowohl die Funktion eines Regionalplans als auch eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 Baugesetzbuch (BauGB) übernimmt. Dieses 1998 neu eingeführte Instrument nutzten Ende Dezember 2018 nur zwei Regionen. Seit dem 3. Mai 2010 ist der Regionale Flächennutzungsplan der Städteregion Ruhr für das Gebiet der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen in Kraft. Am 17. Oktober 2011 wurde der Regionale Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2010 verbindlich.

Neben integrierten Regionalplänen können Regionen auch sachliche Teilpläne aufstellen, die parallel zum integrierten Regionalplan einzelne abgegrenzte Themen behandeln. Diese Möglichkeit nutzen siebzehn Regionen in NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Brandenburg sind die sachlichen Teilpläne die einzigen verbindlichen regionalplanerischen Planwerke. Allerdings ersetzen die Teilpläne auch in ihrer Gesamtheit keinen integrierten Regionalplan, da

sie die Bandbreite der Pflichtinhalte von Regionalplänen nicht abdecken. Rund die Hälfte der 22 verbindlichen Teilpläne behandelt das Thema Windenergie/Erneuerbare Energien. Ein Drittel bezieht sich auf die Rohstoffsicherung. Weitere Pläne befassen sich mit dem Hochwasserschutz, Zentralen Orten und Daseinsvorsorge sowie dem Bodenseeuferbereich.

Zahlreiche Träger der Regionalplanung haben ältere Regionalpläne durch Planänderungen oder Teilfortschreibungen an aktuelle Herausforderungen angepasst. Bundesweit waren zum 31. Dezember 2018 insgesamt 458 Änderungen und Teilfortschreibungen in Kraft. Der Anteil der Teilfortschreibungen liegt dabei mit 55 % etwas höher als der Anteil der Änderungen (45 %). Rund 19 % der Änderungen/Teilfortschreibungen traten nach 2015 in Kraft. 10 % stammen noch aus den 1990er-Jahren. Diese Auswertung berücksichtigt nicht die zahlreichen Änderungen der regionalen Flächennutzungspläne.

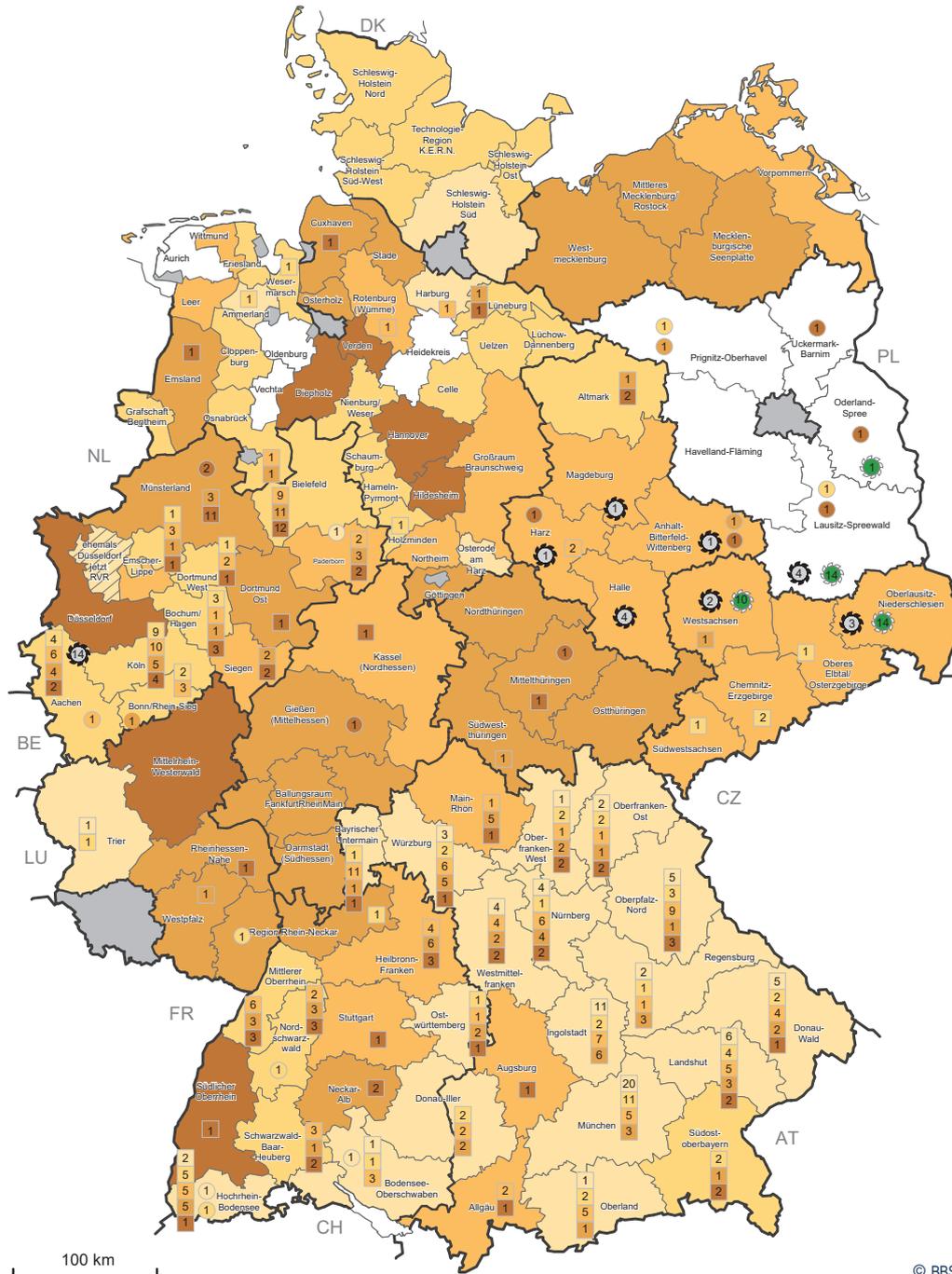
Die meisten aktuell verbindlichen Änderungen/Teilfortschreibungen gibt es in Bayern. Hier hat ein Großteil der Regionen bislang auf eine umfassende Neuaufstellung oder Gesamtfortschreibung der integrierten Regionalpläne verzichtet. Infolgedessen liegen 228 Änderungen/Teilfortschreibungen vor. Dies entspricht etwa 38 % aller bundesweit in Kraft befindlichen Änderungen/Teilfortschreibungen. Ebenfalls umfangreiche Änderungen/Teilfortschreibungen haben die Regionalpläne in NRW (126), in Baden-Württemberg (72) und in Niedersachsen (11) erfahren.

Die wichtigsten thematischen Schwerpunkte der verbindlichen Änderungen/Teilfortschreibungen fasst Abbildung 7 zusammen. Eine Änderung/Fortschreibung kann dabei mehrere Themen umfassen. Aus diesem Grund sind Mehrfachnennungen zugelassen. Änderungen/

Abbildung 6

Stand der Regionalplanung

BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2020



© BBSR Bonn 2019

**Pläne und Teilfortschreibungen, Stand 31.12.2018**

Eintritt der Verbindlichkeit

integrierter Regionalplan

- vor 2001
- 2001 bis 2005
- 2006 bis 2010
- 2011 bis 2015
- nach 2015
- kein integrierter Regionalplan in Kraft

Teilfortschreibung/  
Änderung

- vor 2001
- 2001 bis 2005
- 2006 bis 2010
- 2011 bis 2015
- nach 2015

(jeweils mit Angabe der Anzahl im betroffenen Zeitraum)

Braunkohlenplan

Braunkohlenplan als Sanierungsplan

(mit Angabe der Anzahl je Region)

sachlicher Teilplan

- vor 2001
- 2001 bis 2005
- 2006 bis 2010
- 2011 bis 2015
- nach 2015

Planungsregion, für die keine Regionalplanung durchgeführt wird

Teilabschnitt in NRW



Datenbasis: ROPLAMO des BBSR, regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2018  
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2017  
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Hinweis: Änderungen der Regionalen Flächennutzungspläne werden nicht dargestellt. Im nun dem RVR zugehörigen Teilgebiet der Region Düsseldorf gilt bis zum Inkrafttreten des Plans des Regionalverbands der GEP99 der Region Düsseldorf inkl. Änderungen fort.

Abbildung 7

Thema	Thema der Änderungen/Teilfortschreibungen	
	Anzahl der Änderungen/ Teilfortschreibungen	Anteil an allen Änderungen/Teilfortschreibungen in %
Industrie und Gewerbe	87	19,0
Rohstoffe	70	15,3
Siedlungsentwicklung allg.	66	14,4
Windenergie	43	9,4
Grünzüge	34	7,4
Natur und Landschaft	31	6,8
Zentrale Orte	28	6,1
Landwirtschaft	20	4,4
Lärmschutz	19	4,1
Verkehr	18	3,9

Quelle: BBSR (Mehrfachnennungen sind möglich)

Teilfortschreibungen erfolgen besonders häufig bei den Festlegungen zur Siedlungsstruktur. 19 % der Änderungen betreffen das Thema Industrie und Gewerbe. In 14 % der Fälle geht es (teilweise parallel) um das Thema Siedlungsentwicklung im Allgemeinen. Ebenfalls zahlreiche Änderungen/Fortschreibungen betreffen die Rohstoffsicherung (15 %) (vgl. Abb. 9) sowie die Windenergie (9 %). Auch Festlegungen zu Grünzügen, Natur und Landschaft, Zentralen Orten und Landwirtschaft haben die Träger Regionalplanung häufig geändert.

Der Blick auf die 86 Änderungen/ Teilfortschreibungen der letzten drei Jahre bestätigt das entstandene Bild. Auch hier dominieren Festlegungen im Bereich Siedlungsstruktur (Industrie und Gewerbe 30 %) und Siedlungsentwicklung allgemein (25 %). Zudem sind die Themen Windenergie (17 %) sowie Landwirtschaft (12 %), Grünzüge (11 %) und Rohstoffsicherung (11%) häufig Gegenstand der Verfahren.

Die vielen Änderungen im Bereich Siedlungsentwicklung/Industrie hängen insbesondere mit dem nordrhein-westfälischen Planungsansatz zusammen. Durch die umfassende Ausweisung von allgemeinen Siedlungsbereichen und Gewerbe- und Industriebereichen kommt es hier

häufig zu Nutzungsänderungen oder Erweiterungen einzelner Flächen, die jeweils eine Regionalplanänderung nach sich ziehen.

In Berlin-Brandenburg, NRW, Sachsen und Sachsen-Anhalt stellen die Träger der Landes- beziehungsweise Regionalplanung zudem Braunkohlenpläne auf, die ebenfalls zu den Raumordnungsplänen zählen. Die Braunkohlenpläne legen jeweils für einen Tagebau die für einen geordneten Braunkohlenabbau erforderlichen Ziele der Raumordnung fest. Zu den zentralen Angaben der Braunkohlenpläne gehören die räumliche Ausdehnung des Tagebaus, Angaben zur Grundwasserbeeinflussung, Oberflächengestaltung und Rekultivierung. Für stillzulegende oder stillgelegte Tagebaue gibt es in Sachsen und Brandenburg Sanierungsrahmenpläne. Zudem regeln Braunkohlenpläne auch die Standorte für Umsiedlungen. Bundesweit sind 30 Braunkohlenpläne und 39 Sanierungsrahmenpläne verbindlich. Die jüngsten Pläne stammen aus dem Jahr 2015 (Tagebau Welzow-Süd (Sachsen-Anhalt) und Umsiedlung Keyenberg (NRW)).

### Entwürfe

Zum 31. Dezember 2018 befanden sich integrierte Regionalpläne in 21 der 113 Planungsregionen in Fort-

schreibung. Entwürfe liegen für die niedersächsischen Regionen Celle, Diepholz, Harburg, Rotenburg (Wümme), Heidekreis, Uelzen, Aurich und Wesermarsch vor. In NRW erschien im Frühjahr 2018 der Entwurf für den Regionalplan Ruhr. Die Träger der Regionalplanung für Trier in Rheinland-Pfalz und die Regionen Nordschwarzwald und Südlicher Oberrhein in Baden-Württemberg schreiben ihre Pläne ebenfalls fort. In Bayern lag Ende 2018 der Entwurf für die Region München vor. Umfassende Fortschreibungen betreffen auch mehrere Regionen in Sachsen (Oberes Elbtal/Ostergebirge, Leipzig-West-sachsen, Chemnitz), Sachsen-Anhalt (Magdeburg, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Halle) sowie Thüringen (Nordthüringen, Ostthüringen (bislang nur Abschnitt 3.2.2), Südwestthüringen).<sup>3</sup>

Darüber hinaus wollen weitere Träger der Regionalplanung die Pläne für ihre Regionen aktualisieren. Durch die öffentliche Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten leitet der Planungsträger das Aufstellungsverfahren für einen Raumordnungsplan ein. Entsprechende allgemeine Planungsabsichten sind für sieben weitere niedersächsische Regionen sowie für Mittelthüringen bekannt.

Die Aufstellung sachlicher Teilpläne wird in fünf Regionen von Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen-Anhalt vorbereitet. Fünf der aus den Jahren 2016 bis 2018 stammenden Entwürfe beziehen sich auf das Thema Windenergienutzung. Der sachliche Teilplan der Region Halle von 2018 widmet sich dem Thema Daseinsvorsorge/Zentrale Orte/ großflächiger Einzelhandel.

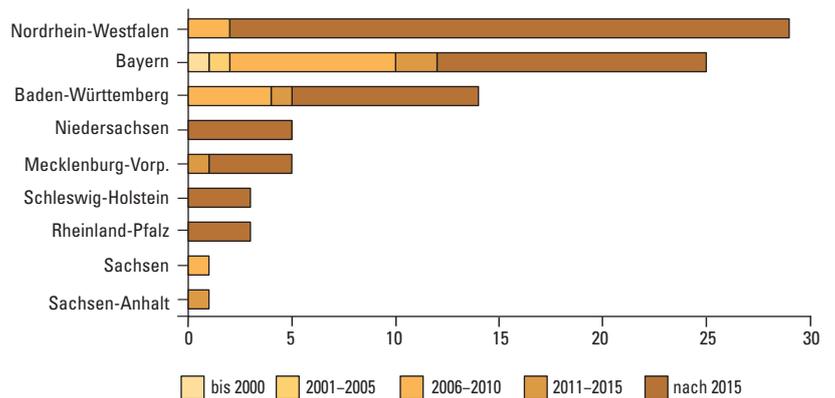
(3) 2019 traten mehrere der Pläne, für die zum 31. Dezember 2018 Entwürfe vorlagen, in Kraft. Das gilt für die Pläne der Region Diepholz (1. April 2019), der Region Harburg (4. April 2019), der Region Uelzen (15. April 2019), der Region Aurich (25. Oktober 2019), der Region München (1. April 2019) und der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (27. April 2019).

Neben der Gesamtfortschreibung oder Neuaufstellung integrierter Pläne und sachlicher Teilpläne sind zahlreiche Änderungen und Teilfortschreibungen geplant. Zum 31. Dezember 2018 lagen rund 90 Entwürfe vor. Davon entfallen rund 64 % auf Änderungen und 36 % auf Teilfortschreibungen. Wie bereits bei den verbindlichen Änderungen und Teilfortschreibungen sind auch hier die Länder Bayern (25 Entwürfe), NRW (29) und Baden-Württemberg (14) besonders häufig vertreten. Über die Hälfte der Entwürfe wurde 2018 beschlossen.

Die Entwürfe für Änderungen und Teilfortschreibungen thematisieren besonders häufig die Bereiche Industrie und Gewerbe (23 % der Entwürfe), Siedlungsentwicklung (16 %), Windenergie (16 %), Rohstoffsicherung (12 %) sowie Natur und Landschaft (12 %).

Abbildung 8

Anzahl Änderungen und Teilfortschreibungen je Bundesland – Entwürfe



Änderung und Teilfortschreibungen der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller werden jeweils zur Hälfte Bayern bzw. Baden-Württemberg zugerechnet

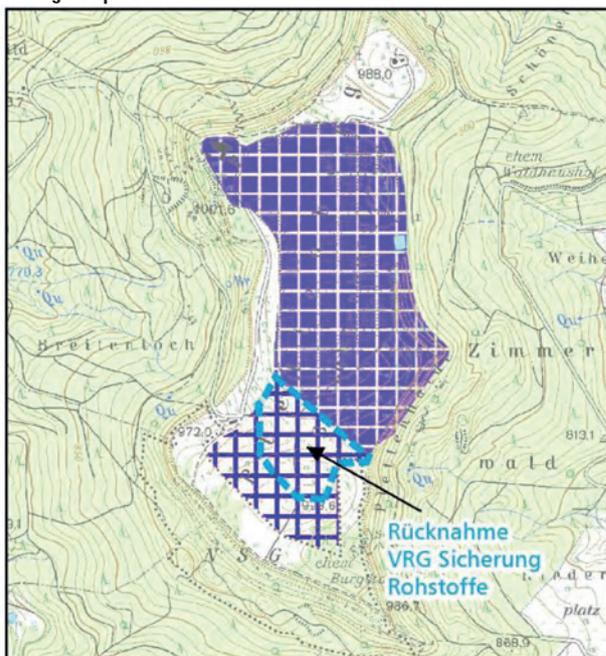
Datenbasis: Raumordnungsplanmonitor (ROPLAMO) des BBSR, Stand 31.12.2018

© BBSR Bonn 2019

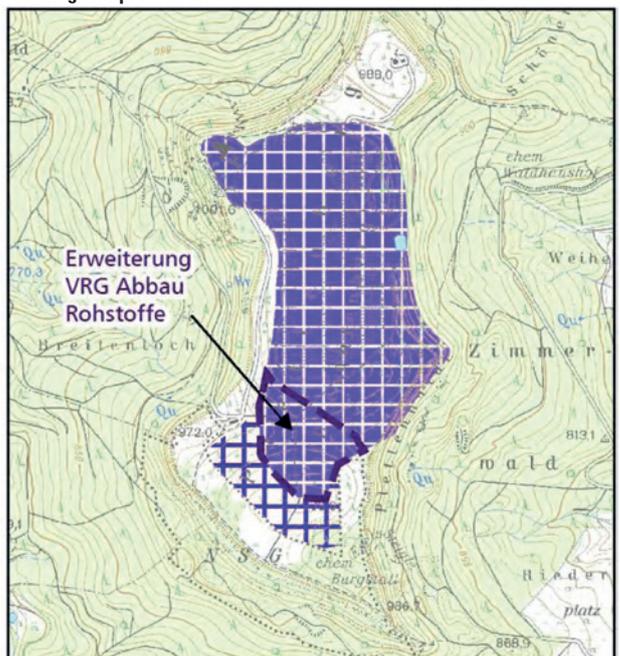
Abbildung 9

Ausschnitte aus einer Änderung eines Regionalplans

Änderung von Festlegungen im Regionalplan 2013:



Neue Festlegungen in der 3. Änderung des Regionalplans 2013:



Maßstab 1 : 25.000

Quelle: 3. Änderung Regionalplan Neckar-Alb 2013, 2019: 5

## Fazit und Ausblick

Raumordnungspläne können durch ihren längeren Planungshorizont Planungssicherheit schaffen, sollten aber auch einer regelmäßigen Überprüfung und bedarfsweisen Anpassung unterzogen werden.

Die Auswertung des aktuellen Stands der Landes- und Regionalplanung zeigt, dass das Alter der Pläne stark variiert. In einigen Ländern und Regionen liegen sehr aktuelle Raumordnungspläne vor. Es gibt aber auch Regionen, die noch mit Planungsdokumenten arbeiten, die einen Planungshorizont von rund zehn Jahren überschreiten. Kritisch zu bewerten ist der Stand in mehreren Planungsregionen in Niedersachsen und Brandenburg: Hier liegen keine gültigen Planungsdokumente oder nur Teilpläne vor. In diesen Fällen kann die Regionalplanung nicht oder nur sehr eingeschränkt auf die Kommunalplanung einwirken und ihre Aufgabe eines überörtlichen und überfachlichen Ausgleichs zwischen den vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Raums erfüllen.

Um aktuellen und künftigen Herausforderungen der räumlichen Entwicklung Rechnung zu tragen, sind die bestehenden Planfestlegungen regelmäßig zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Hierzu zählt auch eine zeitnahe Anpassung der Regionalpläne an aktuelle Festlegungen der Landespläne.

In Regionen mit älteren integrierten Raumordnungsplänen ist eine Aktualisierung häufig mit Änderungen und Teilfortschreibungen erfolgt. Aber auch bei relativ jungen Plänen nutzen Landes- und Regionalplanung diese Verfahren, um kurzfristig auf neue Fragestellungen zu reagieren. Die thematischen Schwerpunkte der Planänderungen und -fortschreibungen der vergangenen Jahre spiegeln den aktuellen Fokus der Regionalplanung wider. Hierzu gehören insbesondere die Steuerung der Windenergie sowie das Thema Siedlungsentwicklung.

Änderungen und Teilfortschreibungen erlauben grundsätzlich eine schnelle Reaktionsmöglichkeit. Eine

ausschließliche Aktualisierung der Planungsdokumente durch diese Verfahren kann aber auch problematisch sein. Wechselseitige Wirkungen zwischen Kapiteln eines Raumordnungsplans lassen sich besser bei einer umfassenden Gesamtfortschreibung oder Neuaufstellung berücksichtigen.

Eine Herausforderung auf dem Weg zu aktuellen Planungsdokumenten sind die derzeit sehr langen Planungsprozesse. Durch fachliche Ansprüche, rechtliche Vorgaben und umfangreiche Beteiligungsverfahren vergehen bei Raumordnungsplänen zwischen der Aufstellung und der Vorlage zur Genehmigung teilweise mehr als zehn Jahre. Auch Änderungsverfahren ziehen sich durch mehrere Offenlagen und Entwurfsfassungen in die Länge. Dabei erlaubt der zunehmende Einsatz einer Online-Beteiligung den Planungsträgern, die eingehenden Stellungnahmen vorzustrukturieren und die Beteiligungsverfahren so technisch zu unterstützen und zu beschleunigen. Gleichzeitig ist das Interesse der Bevölkerung an den planerischen Festlegungen aber gerade bei konfliktreichen Themen wie Windenergie gewachsen. Teilweise müssen sich die Planer in einem Planverfahren mittlerweile mit mehr als 20.000 Stellungnahmen auseinandersetzen. Für die Zukunft braucht es hier geeignete Maßnahmen, um die Aufstellung von Plänen, Änderungen und Teilfortschreibungen zeitlich zu optimieren und die Planer bei ihren komplexen Tätigkeiten zu unterstützen.

Eine wichtige Rolle spielt das Thema Planungssicherheit, das auch mit Blick auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung ist. Bei Investitionsentscheidungen der Wirtschaft bilden beispielsweise die in den Plänen für einen längeren Planungshorizont festgelegten Gewerbestandorte oder aber auch

Standorte für Windenergieanlagen eine wichtige Grundlage. Insbesondere in NRW und Hessen beeinflussen die Raumordnungspläne auch die Entscheidungen im Bereich der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung erheblich. Die Planadressaten sind hier auf verlässliche Planungsgrundlagen angewiesen. Allerdings wurden in den letzten Jah-

ren zahlreiche Raumordnungspläne und deren Änderungen insbesondere im Themenfeld Windenergie rechtlich angefochten. Die Gerichte erklärten infolgedessen mehrere Pläne und Änderungen für nichtig, so dass es in diesen Fällen nun keine verbindliche Planungsgrundlage gibt. Die Planer stehen hier vor der schwierigen Aufgabe, in ihrem zunehmend viel-

schichtigen und auch widerspruchsfreudigen Umfeld gerichtsfeste Pläne aufzustellen. Nur so bieten sie den Adressaten die notwendige Planungssicherheit und schaffen einen gerechten Interessensausgleich zwischen den verschiedenen Raumnutzungsansprüchen.



**Potenziale der Raumordnung: Chancen erkennen, Zukunft gestalten**

Informationen zur Raumentwicklung 3/2018, Hrsg.: BBSR, Bonn 2018  
kostenfreier Download unter: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)

Wie lassen sich die unbestritten großen Potenziale der Raumordnung zukünftig noch stärker nutzen? Dieser Frage gehen die Autoren in diesem Heft nach. Sie zeichnen den Status quo und Zukunftspfade der Raumordnung nach. Beispiele aus ausgewählten Teilbereichen verdeutlichen, was möglich ist – aber auch, wo (noch) Herausforderungen warten. Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Regionen und Fachplanungen steht ebenso im Fokus wie spezielle Strategien und Instrumente. Eins zeigen die Autoren in ihren Beiträgen – mal latent, mal sehr direkt – immer wieder auf: wie Raumordnung Zukunft gestalten kann, um dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse von der Großstadt bis zur kleinen Landgemeinde näher zu kommen.



**Bevölkerungsdynamik und Innenentwicklung in Mittelstädten**

BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2019, Hrsg.: BBSR, Bonn 2019  
kostenfreier Download unter: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)

Neben den Großstädten sind Mittelstädte zusehends Projektionsflächen des Bevölkerungswachstums. Das Heft nimmt diese Dynamik genauer unter die Lupe. Dabei überprüfen die Autorinnen Attraktivitätsfaktoren wie die Lage der Städte in Großstadtreionen, das Vorhandensein von Hochschuleinrichtungen und ihre Beliebtheit für Ruhestandswanderer. Die Ergebnisse lassen auf Gruppen von Mittelstädten mit ähnlichen Entwicklungsbedingungen schließen. Die Kommunen wirken auf der Grundlage ihrer planerischen und städtebaulichen Instrumente mit darauf hin, in welchem Umfang Nachfrage erzeugt und gedeckt werden kann. Außerdem müssen sie mit zusätzlichem Wachstum umgehen. Deswegen liegt ein zweiter Fokus auf der qualitativen Annäherung an die Frage, wie Innenentwicklung unter der Maßgabe initiiert oder schon realisierter Nachfrage betrieben wird. Die Städte Celle und Konstanz antworten hierauf unter unterschiedlichen Voraussetzungen.

**Herausgeber**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

**Ansprechpartner**

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters  
[brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de](mailto:brigitte.zaspel-heisters@bbr.bund.de)

Claudia Benz  
[claudia.benz@bbr.bund.de](mailto:claudia.benz@bbr.bund.de)

**Redaktion**

Daniel Regnery

**Satz und Gestaltung**

Marion Kickartz

**Druck**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

**Bestellungen**

[ref-1-1@bbr.bund.de](mailto:ref-1-1@bbr.bund.de)  
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2020

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)  
ISBN 978-3-87994-760-7

Bonn, März 2020

**Newsletter „BBSR-Forschung-Online“**

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

[www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > BBSR > newsletter