

und Planfeststellung –unter besonderer Berücksichtigung der Planung von Verkehrsflughäfen, DVBl. 2010, 137; *Steinberg/Steinwachs*, Infrastrukturprojekte als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan, NVwZ 2004, 530; *Steiner*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht in: *Steiner/Arndt* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl. 2006; *Stüer*, Städtebaurechtsnovelle 2012, DVBL. 2012, 1017; *ders.*, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, Planung- Genehmigung-Rechtsschutz, 5. Aufl., 2015; *Stüer/Stüer*, Planerische Steuerung von privilegierten Vorhaben im Außenbereich, NuR 2004, 341; *Stüer/Hönig*, Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit, UPR 2002, 333; *Tischenreuth*, Vorgaben zur Umweltplanung im Raumordnungsgesetz 2009, NVwZ 2010, 19; *Uechtritz*, Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung: Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele, ZfBR 2011, 648; *ders.*, Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung, NVwZ 2007, 1337; *ders.*, Die Umweltprüfung in der Raumordnung – Zur Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie, ZUR 2006, 9; *ders.*, Neuregelungen im EAG Bau zur standortgerechten Steuerung des Einzelhandels, NVwZ 2004, 1025; *von Nicolai*, Konsequenzen aus den neuen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zur raumordnerischen Steuerung von Windkraftanlagen, ZUR 2004, 74; *Wächter*, Raumordnungsziele als höherrangiges Recht, DÖV 2010, 493; *Wölff*, Die raumordnungsrechtliche Qualifizierung der Vorbehaltsgebiete in bayerischen Raumordnungsplänen, BayVBl. 2001, 737 f.; *Wolf*, Grundfragen der Entwicklung einer Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone, ZUR 2005, 176; *Ziekow*, Perspektiven von Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsbeteiligung in der Raumordnung, NuR 2002, 701.

## 1. Teil: Allgemeine Grundlagen

### I. Einführung

Mit der Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I S. 2034) im Rahmen der **Föderalismusreform** wurde dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 I Nr. 31 GG) für den Bereich der Raumordnung anstelle der bis dahin geltenden Rahmengesetzgebungskompetenz eingeräumt. Durch das am 30.12.2008 verkündete Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG, vom 22.12.2008, BGBl. I 2986) ist das Raumordnungsgesetz an die neue Verfassungslage angepasst worden. Abschnitt 3 des neuen ROG ist am 30.12.2008, die übrigen Bestimmungen des Gesetzes sind am 30.6.2009 in Kraft getreten. Den Ländern stehen die mit der Föderalismusreform eingeführten **Abweichungsmöglichkeiten** (Art. 72 III Nr. 4 GG) zu. Mit der Novellierung des ROG sind außerdem die Grundsätze der Raumordnung überarbeitet worden (§ 2 ROG), die Zulässigkeit von Regel- Ausnahme-Formulierungen bei Zielen der Raumordnung ist vom Gesetzgeber bestätigt (§ 6 I ROG) und das Abwägungsgebot in § 7 II ROG neu formuliert worden. Außerdem sind die Bestimmungen über die Planerhaltung konkreter gefasst worden (§ 12 ROG). Die Regelung über die Möglichkeiten einer informellen Planung sowie eines raumordnerischen Zusammenwirkens von Regionen, Kommunen und Personen des Privatrechts sind erweitert worden (§ 13 ROG). Bei der befristeten Untersagung hat der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Verlängerung der bis zu zweijährigen Untersagungsdauer um ein weiteres Jahr vorgesehen (§ 14 ROG).

Die Novellierung des ROG sollte auch einen Beitrag zur **Normenklarheit** leisten. **2** Dazu wurden die Vorschriften über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (§§ 4, 5 ROG) sowie die Vorschriften über Raumordnungspläne, insbesondere über das Aufstellungsverfahren (§§ 7, 10 und 11 ROG) und die Verfahrensregelungen des Raumordnungsverfahrens (§ 15, 16 ROG) neu strukturiert. Schließlich wurden die Regelungen über den Planungs- und Koordinierungsauftrag des Bundes präzisiert (dazu *Durner*, NuR 2009, 373; *Ritter*, DÖV 2009, 425; *Krautzberger/Stüer*, BauR 2009, 180; *Söfker*, UPR 2009, 161).

## 1. Begriff der Raumordnung

- 3 Der Begriff der Raumordnung ist gesetzlich nicht definiert. Allgemein wird unter der Raumordnung die **zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung** des Raumes verstanden (*BVerfG*, Urt. v. 16.6.1954 – 1Pv 2/52 –, *BVerfGE* 3, 407 [427]). Die Raumordnung ist **zusammenfassend** und überfachlich, soweit sie die raumrelevanten Aktivitäten des Staates und der Kommunen auf unterschiedlichen Feldern, etwa des Städtebaus, der regionalen Wirtschaftspolitik, der Landwirtschaftspolitik, des Verkehrswesens, des Umweltschutzes etc. aufeinander abstimmen und zu einem widerspruchsfreien Konzept zusammenführen soll (*BVerwG*, Urt. v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, *BVerwGE* 119, 25 [38]). Die Raumordnung ist **überörtlich**, da sie sich anders als die Bauleitplanung der Gemeinden nicht mit der Gestaltung des lokalen Raums unter örtlichen Gesichtspunkten befasst, sondern gemeindegebietsübergreifend plant. Dementsprechend beschreibt § 1 I 1 ROG Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung: Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (zur Raumordnung auf europäischer Ebene siehe *Spannowsky*, in: FS für Stürer, S 58 ff.).
- 4 Der Raumordnung kommt gegenüber der Bauleitplanung und den gebietsbezogenen umweltrechtlichen Fachplanungen eine wichtige **Integrationsfunktion** zu. Die Raumordnung ist Teilbereich der staatlichen bzw. der staatlich-kommunalen Planung. Ihre Funktion ist die an bestimmten Raumordnungskonzepten und Zielvorstellungen ausgerichtete, mit Hilfe bestimmter Planungssysteme in bestimmten Verfahren aufgestellte, übergeordnete und zusammenfassende Planung der räumlichen Verteilung von Daseinsfunktionen.
- 5 Die Raumordnung betrifft grundsätzlich nicht unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden. Dadurch unterscheidet sich das Raumordnungsrecht jedenfalls im Grundsatz vom Bodenrecht, das sich gerade dadurch auszeichnet, dass es auf die unmittelbaren rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden gerichtet ist (*BVerfG*, Urt. v. 16.6.1954 – 1Pv 2/52 –, *BVerfGE* 3, 407 [424]; *BVerwG*, Urt. v. 20.1.1984 – 4 C 43.81 –, *BVerwGE* 68, 311 [313 f.]; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 1 Rn. 6 f.; *Steinberg/Steinwachs*, *NVwZ* 2004, 530 [535]; *BVerwG*, Urt. v. 16.1.2003 – 4 CN 8.01 – *DVBbl.* 2003, 804 [807]; *BayVerfGH*, Ent. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00, Vf. 12-VII-00 –, *DÖV* 2003, 78 [80]). Allerdings wird dieser Grundsatz durch die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung auch für Private teilweise in Frage gestellt (zur Zielbindung Privater gem. § 4 III ROG und damit verbundenen Fragen zur Gesetzgebungskompetenz siehe *Kment*, *DVBbl.* 2003, 1018).

## 2. Raumplanung und Raumplanungsrecht

- 6 Unter **Raumplanung** wird die räumliche Planung der öffentlichen Hand auf allen Ebenen und Sachgebieten verstanden. Die Raumplanung ist das wichtigste, jedoch nicht das einzige Instrument der Raumordnung. Zur Raumplanung gehören die räumliche **Gesamtplanung** und die räumliche **Fachplanung**. Die Raumordnungsplanung zählt gemeinsam mit der städtebaulichen Planung zur Gesamtplanung. Gemeinsam ist der Raumordnungsplanung und der städtebaulichen Planung der überfachliche, zusammenfassende Charakter. Im Übrigen aber bestehen zwischen beiden Planungsebenen erhebliche Unterschiede: Die städtebauliche Planung zählt zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die nach Art. 28 II 1 GG geschützte kommunale Selbstverwaltung erstreckt sich mit der **Planungshoheit** auf die städtebauliche Planung. Hinzu kommt, dass die Raumordnungsplanung – anders als die Bauleitplanung – regelmäßig keine **parzellenscharfen Aussagen** zur Nutzung des Bodens trifft. Sollen Private weitergehend durch die in Raumordnungsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung verpflichtet werden, muss

neben der Rahmengesetzgebungskompetenz eine zusätzliche und weitergehende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage die Aufstellung solcher Ziele der Raumordnung rechtfertigen (*Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 1 Rn. 23).

Bei der räumlichen **Fachplanung** handelt es sich um eine fachbezogene Planung unter bestimmten Sach Gesichtspunkten, etwa des Naturschutzes, des Gewässerschutzes oder der Verkehrsanlagen. Sie ist gem. § 4 I ROG an die Ziele der Raumordnung gebunden. Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind gem. § 4 II ROG von ihr zu berücksichtigen. Darüber hinaus enthalten zahlreiche fachgesetzliche Vorschriften sogenannte **Raumordnungsklauseln**, mit denen die Beachtlichkeit von Erfordernissen der Raumordnung für die jeweilige Fachplanung geregelt wird. Über § 4 I ROG hinaus können sie den Adressatenkreis der Ziele und Grundsätze der Raumordnung ausdehnen. Inhalt und Wortlaut der Raumordnungsklauseln weisen zum Teil erhebliche Unterschiede auf (zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung *Erbguth*, DVBl. 2013, 274; *Schink*, DÖV 2011, 905; *Stüer/Hönig*, UPR 2002, 333; *Kümper*, RdE 2014, 320).

Das **Raumplanungsrecht** schließlich erstreckt sich auf das raumbezogene Gesamtplanungsrecht und das raumbezogene Fachplanungsrecht. 8

### 3. Planungsebenen der Raumordnung

Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind gem. § 1 I 9 ROG durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind gem. § 1 I 2 Nr. 1 ROG unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen. Außerdem ist Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 I 2 Nr. 2 ROG).

Die Raumordnung ist Aufgabe verschiedener **Ebenen**. Sie setzt sich zusammen aus einer **Bundesraumordnung** und einer **Landesraumordnung**. Die Bundesraumordnung ist durch das neue Raumordnungsgesetz gestärkt worden. § 17 I ROG sieht die Möglichkeit vor, einzelne Grundsätze der Raumordnung i.S. v. § 2 II ROG durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan des Bundes zu konkretisieren. § 17 II ROG ermächtigt den Bund, Raumordnungspläne für das Bundesgebiet mit länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für deren Anbindung, das heißt Erschließung mit Bundesverkehrswegen aufzustellen. Der Schwerpunkt der Wahrnehmung raumordnerischer Aufgaben liegt jedoch weiterhin bei den Ländern. In den Ländern sind nach § 8 I 1 ROG ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen. Die im Grundgesetz festgelegte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern schließt Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern durch Staatsverträge zur effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben nicht aus, sie erlaubt aber nicht die Errichtung einer neuen staatlichen Ebene oder eines zwischenstaatlichen Hoheitsträgers zum Zwecke der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.6.2014 – OVG 10 A 8.10 –, juris Rn. 98).

Nach überwiegender Auffassung verfügt die Europäische Gemeinschaft bislang nicht über eine allgemeine Zuständigkeit für eine **Raumordnung in der Europäischen Gemeinschaft** (dazu *Spannowsky*, Raumordnung in Europa, in: FS für Stüer, S. 63; *Erbguth/Schubert*, AöR 137 (2012), 72 ff.; *Durner*, NuR 2009, 373, 377; *David*, DÖV 2004, 146; *Jarass*, DÖV 1999, 661; *Hoppe/Deutsch*, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 87, S. 1591; *Navajas*, EuRUP 2003, 64; *Battis*, in: FS für Schlichter, S. 185; *Battis*, in: FS für Hoppe, S. 303; *Rengeling*, in: FS für Hoppe, S. 883; *Kadelbach*, in: FS für Hoppe, S. 897; *Fisahn*, UPR 2000, 258). Zwar kann der Ministerrat nach Art. 19 II AEUV einstimmig Maßnahmen im Bereich der Raumordnung beschließen. Allerdings handelt es sich nicht um eine 11

umfassende Raumordnungskompetenz der Gemeinschaft. Vielmehr müssen raumordnerische Maßnahmen auf der Grundlage dieser Norm einen Umweltbezug aufweisen, so dass die Gemeinschaft nur umweltbezogene Raumordnungsmaßnahmen beschließen kann (*Gatawis*, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, S. 219 ff.). Im Jahre 1999 wurde das **Europäische Raumentwicklungskonzept** (EUREK) beschlossen. Es verfolgt das Ziel eines wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und einer nachhaltigen Entwicklung in der Gemeinschaft sowie einer ausgeglichenen Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum. Das Konzept ist allerdings rechtlich nicht verbindlich, sondern versteht sich als ein rein politisches Dokument (im Einzelnen dazu *Hoppe/Deutsch*, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 87 Rn. 40; *Gatawis*, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, S. 35).

- 12 Die Europäisierung der Raumordnung führt im Bereich der Landesplanung auf der Grundlage des § 2 II Nr. 8 ROG zu einer **grenzüberschreitenden Regionalplanung** (dazu *Hoppe*, in: Hoppe/Appold (Hrsg.), Grenzüberschreitende Regionalplanung, 1993). Nach § 2 II Nr. 8 ROG sind die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen sowie für den Ausbau und die Gestaltung der transeuropäischen Netze zu gewährleisten. Raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und der europäischen Staaten ist nach § 2 II Nr. 8 S. 2 ROG Rechnung zu tragen. Die Zusammenarbeit der Staaten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Städte und Regionen ist gem. § 2 II Nr. 8 S. 3 ROG zu unterstützen. Für Deutschland als das Land mit den meisten Nachbarstaaten in der Gemeinschaft, mit seiner Bedeutung als Verkehrstransitland sowohl in Nord-Süd- als auch in Ost-West-Richtung sowie seiner exportorientierten Wirtschaft sind die Europäisierung der Raumordnung und die grenzüberschreitende Regionalplanung von besonderer Bedeutung. (zur Problematik des Zielkonflikts zwischen nationaler Raumordnungsplanung und Niederlassungsfreiheit *Spannowsky*, EurUP 2012, 216.).

## II. Gesetzgebungskompetenz

- 13 Grundlage des 1965 erlassenen Raumordnungsgesetzes des Bundes war die damalige Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 I Nr. 4 GG a.F. Danach hatte der Bund die Rahmenkompetenz, die Raumordnung in den insbesondere durch Art. 72 II GG a.F. und Art. 75 II GG a.F. gezogenen Grenzen zu regeln. Auf der Grundlage des Gutachtens des BVerfG vom 16.6.1954 (1 BvV 2/52 –, BVerfGE 3, 409) konnte sich der Bundesgesetzgeber auch auf eine ungeschriebene, ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die „Raumplanung in ihren über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ stützen. Mit der Abschaffung des Kompetenztypus der Rahmengesetzgebung wurde im Jahre 2006 die Raumordnung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 I Nr. 31 GG zugewiesen. Dem Bund steht damit eine im Vergleich zur früheren Rahmengesetzgebung weiterreichende Gesetzgebungszuständigkeit zu, die ihm grundsätzlich eine **Vollregelung** des Rechts der Raumordnung ermöglicht. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers wurde auch dadurch gestärkt, dass ihre Wahrnehmung nicht von der Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 II GG abhängig ist und somit nicht nachgewiesen werden muss, dass eine gesetzliche Regelung des Bundes für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder für die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse **erforderlich** ist. Hinzu kommt, dass das Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Allerdings haben die Länder die Befugnis, von dem Raumordnungsgesetz, das sich auf den Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 31 GG stützt, gem. Art. 72 III 1 Nr. 4 GG abzuweichen. Diese neue **Abweichensbefugnis** erstreckt sich nicht nur auf das materielle Raumordnungsrecht, sondern auch auf das Verfahrensrecht. Insoweit gilt sie weiter als die den Ländern nach Art. 84 I 5 und 6 GG eingeräumte Ab-

weichungsbefugnis vom Verfahrensrecht in Bundesgesetzen (siehe dazu *Schmitz/Jornitz*, DVBl. 2012, 741; *Goppel*, BayVBl. 2012, 225).

Inwieweit die Länder vom Raumordnungsgesetz des Bundes abweichen dürfen, ist umstritten (dazu im Einzelnen *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 28 ff.; *Schmitz/Jornitz*, DVBl. 2013, 741, 742). Der Wortlaut des Verfassungstextes sieht für die Raumordnung – anders als für andere Rechtsmaterien – keine Einschränkungen des Abweichungsrechts vor. Teilweise wird deshalb den Landesgesetzgebern auf der Grundlage dieses uneingeschränkten Wortlautes ein unbeschränktes Abweichungsrecht zugestanden (*Schmitz/Jornitz*, DVBl. 2013, 741, 742; *Degenhardt*, NVwZ 2006, 1209, 1213; *Erbguth*, in: Europa im Wandel, FS für Rengeling, 2008, 35, 48; *Schmitz/Müller*, RUR 2007, 456, [459 ff.]; *Kotulla*, NVwZ 2007, 489 [495]; *Hoppe*, DVBl. 2007, 144; *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, 249, 258). Nach anderer Auffassung bezieht sich das Abweichungsrecht der Landesgesetzgeber allein auf die „Landesraumordnung“, was zur Folge hätte, dass die Bestimmungen über die Bundesraumordnung abweichungsfest wären (*Runkel*, Raumordnung nach der Föderalismusreform I, in: Bielenberg/Runkel u. a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, J 690, S. 7 ff.; *Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, Berlin 2008, S. 177). Auch der Gesetzgeber ist wohl bei der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes 2009 von dieser Auffassung ausgegangen (BR-Drs. 563/08, Begründung B § 17 S. 71). Schließlich werden mit unterschiedlicher Begründung Beschränkungen der Ländergesetzgeber zur Abweichung in unterschiedlichem Umfang für geboten gehalten (so z. B. *Ritter*, RuR 2006, 418 ff.; *Spannowsky*, UPR 2007, 41 ff.; *Battis/Kersten*, DVBl. 2007, 152, 157 ff.; *Durner*, in: Erbguth [Hrsg.], Neues Städtebau- und Raumordnungsrecht – rechtliche Bewertung, Bedeutung für die Praxis, 2007, 29 [39 ff.]; *Hoppe*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 3 Rn. 6; zur umstrittenen Frage, ob sich das Abweichungsrecht auch auf das Verfahrensrecht bezieht *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 9; *Schmitz/Müller*, RuR 2007, 456).

Vieles spricht für einen **abweichungsfesten Kern** der Bundesraumordnung. Die dem Bund bis zur Föderalismusreform zustehende Regelungskompetenz im Bereich der Raumordnung kraft Natur der Sache bestand unabhängig vom Verfassungstext. Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich nicht, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber diese dem Bund eingeräumte Kompetenz kraft Natur der Sache einschränken wollte (im Einzelnen dazu *Spannowsky*, UPR 2007, 41 ff.). Einschränkungen der Abweichungsbefugnis der Länder können sich daraus ergeben, dass einzelne Regelungen des ROG nicht allein oder überhaupt nicht auf den Kompetenztitel der Raumordnung im Sinne des Art. 74 I Nr. 31 GG gestützt werden. Abweichungsfest können auch solche Regelungen sein, die dem Schutz der Verfassung, etwa des Rechtsstaatsprinzips oder von Grundrechten im Zusammenhang mit dem Abwägungsgebot (§ 7 II ROG) dienen.

Neben der Abweichungsbefugnis steht den Ländern das Recht zu, die Regelungen des ROG zu ergänzen, soweit der Bundesgesetzgeber von einer Vollregelung abgesehen hat (**Ergänzungsbefugnis**). Ob und inwieweit der Bundesgesetzgeber eine Vollregelung verabschiedet hat, muss bezogen auf einzelne Regelungen und Regelungsbereiche entschieden werden (*Söfker*, UPR 2009, 161, [167]). Ergänzungsfähig sind z. B. die im Bundesrecht geregelten Grundsätze der Raumordnung.

Nicht abschließend sind außerdem die Regelungen im Abschnitt 2 des Gesetzes zur „Raumordnung in den Ländern“. Das gilt etwa für die Bestimmung des Rechtscharakters der Raumordnungspläne, die den Ländern überlassen bleibt, sowie für die Vorschriften über die Aufstellung der Raumordnungspläne und die verfahrensrechtlichen Anforderungen an **Zielabweichungsverfahren**, die bundesrechtlich ebenfalls nicht geregelt sind (*Söfker*, UPR 2009, 161 [167]). § 28 III ROG sieht ausdrücklich vor, dass am 30.6.2009 geltendes Landesrecht, das die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 II ROG, die Zielabweichung nach § 6 II ROG oder die Vorschriften des Abschnitts 2 des ROG ergänzt, unberührt bleibt. Damit soll die Fortgeltung weiter Teile des Landesrechts bewirkt werden. Die Länder müssen insoweit nicht erst von ihrer Abweichungskompetenz Gebrauch ma-