

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 22.08.1983 – St 1/82

**Zur Frage der rechtlichen Verbindlichkeit des Landesraumprogramms vom 30. März 1981.**

## Leitsätze

1. Unter welchen Voraussetzungen und durch welches Organ im Lande Bremen Grundsätze der Raumordnung aufgestellt und Ziele der Raumordnung verbindlich festgelegt werden können, ist eine nach Landesverfassungsrecht zu beurteilende Frage; für die Entscheidung dieser Frage ist gem. Art. 140 Brem.LV der Staatsgerichtshof zuständig.
2. Zur Unterscheidung von Grundsätzen (§§ 2, 3 BRaumOrdG) und Zielen (§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG) der Raumordnung.
3. § 5 Abs. 1 Satz 5 BRaumOrdG hindert das Land Bremen nicht, ein Landesraumordnungsprogramm aufzustellen.
4. Grundsätze der Raumordnung müssen gem. Art. 144 Satz 2, 67 Abs. 1 Brem.LV in der Rechtsform des Gesetzes erlassen werden.
5. Das Bundesraumordnungsgesetz setzt für den Erlaß von Zielen der Raumordnung lediglich einen bundesgesetzlichen Rahmen. Die vom Bundesgesetzgeber offen gelassenen Fragen, insbesondere die Fragen der Rechtsform, der Zuständigkeit, der Beteiligung der Gemeinden, der Übernahme von gemeindlichen Entschädigungspflichten und der Bekanntmachung, bedürfen einer Regelung durch den Landesgesetzgeber.
6. Das vom Senat durch einen rein administrativen Akt erlassene Landesraumordnungsprogramm vom 30.3.1981 ist mit Art. 144 S. 2, 67 Abs. 1 Brem.LV unvereinbar und unwirksam.

**Entscheidung vom 22. August 1983**

**- St 1/82 -**

in dem Verfahren betreffend drei Feststellungsanträge von 28 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft (Landtag).

**Entscheidungsformel:**

Die Anträge werden abgewiesen.

Es wird festgestellt, daß die im Landesraumordnungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen (Bürgerschaftsdrucksache 10 / 482) vom 30. März 1981 aufgestellten weiteren Grundsätze der Raumordnung sowie die in diesem Programm festgelegten Ziele der Raumordnung weder die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven noch die weiteren in § 4 Abs. 5 Bundesraumordnungsgesetz genannten Behörden und Einrichtungen rechtlich binden.

**Gründe:****I.**

1. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 30.03.1981 die „Grundsätze zur räumlichen Entwicklung des Landes Bremen (Landesraumordnungsprogramm)“ mit der Bitte um Kenntnisnahme überreicht (Bürgerschaftsdrucksache 10 / 482 vom 30.03.1981). In der Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 30.03.1981 heißt es einleitend:

„Der Senat legt mit diesem Programm die bremischen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung vor, die von den Behörden des Landes, den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie den sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu beachten sind. . . .“

Im ersten Abschnitt des Landesraumordnungsprogramms „Bedeutung des Programms“ wird dargelegt, daß das Land Bremen seine Verpflichtung, „übergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne“ der Raumordnung zu entwickeln, bisher entsprechend der Regelung im § 5 Abs. 1 BRaumOrdG durch die Flächennutzungspläne seiner beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erfüllt habe. Durch die neue Entwicklung seien aber eine Anzahl weiterer Ansprüche an die Raumordnung und Landesplanung herangetragen worden. Es heißt dann weiter:

„Diese berechtigten Forderungen haben zu der Entscheidung geführt, Grundsätze zur räumlichen Entwicklung des Landes Bremen in Form eines Landesraumordnungsprogramms aufzustellen. Dabei übernimmt das Landesraumordnungsprogramm auf der einen Seite die Grundsätze des § 2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz, die für die Flächennutzungspläne der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven bereits verbindlich sind (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Raumordnungsgesetz). Andererseits macht das Land Bremen gem. § 2 Abs. 3 Raumordnungsgesetz davon Gebrauch, über die

Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz hinaus weitere Grundsätze aufzustellen, die bei Planungen im Sinne von § 5 Abs. 4 Raumordnungsgesetz und § 1 Abs. 4 Bundesbaugesetz zu beachten sind.“

An diese Ausführungen schließt sich das eigentliche Landesraumordnungsprogramm an, das in folgende Abschnitte gegliedert ist:

1. Raumordnungspolitische Grundsätze,
2. Bevölkerungsentwicklung,
3. Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsraumentwicklung,
4. Raumordnerische Festlegungen,
5. Fachliche Festlegungen.

Der Abschnitt „Raumordnungspolitische Grundsätze“ enthält unter 1.2. folgende Regelung:

„Gemäß § 2 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes werden für das Land Bremen folgende weitere Grundsätze aufgestellt:

1. – 7. . . .

8. Um volkswirtschaftliche und städtebauliche Fehlentwicklungen zu vermeiden, soll die Errichtung und Erweiterung von Verbrauchermärkten und entsprechenden Einkaufseinrichtungen auf der Grundlage der vom Senat beschlossenen „Konzeption für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Lande Bremen“ erfolgen.

9. – 11. . . .“

In der Fußnote zu Nr. 8 ist angemerkt:

„Vergleiche hierzu auch Beschluß des Planungsrates der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen vom 02.06.1977.“

Die im Landesraumordnungsprogramm in Bezug genommene „Konzeption für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen im Lande Bremen“ ist vom Senat am 14.06.1976 beschlossen worden. Sie soll die Expansion großflächiger Einkaufseinrichtungen eindämmen. Sie legt in einer Tabelle für die weitere Ansiedlung derartiger Betriebe Obergrenzen fest, wobei sie zwischen dem periodischen Bereich (Lebensmittel o.ä.) und dem aperiodischen Bereich (Möbel u.ä.) unterscheidet. Die Tabelle, die im periodischen Bereich nach Stadtbezirken gegliedert ist, sieht für diesen Bereich im Stadt-

bezirk Bremen-Süd bis zum Jahr 1985 keinen weiteren großflächigen Einzelhandelsbetrieb vor. Dagegen legt sie im aperiodischen Bereich für die Stadtgemeinde Bremen insgesamt ohne weitere Untergliederung als Obergrenze für zusätzliche großflächige Betriebe bis 1985 eine Geschäftsfläche von 131 600 m<sup>2</sup> fest.

2. Die Hugo Mann-Unternehmensgruppe hat die Absicht, im Stadtbezirk Bremen-Süd auf einem Grundstück im Bereich der Richard-Dunkel-Straße/Duckwitzstraße einen Großmarkt mit einer Geschoßfläche von ca. 37 000 m<sup>2</sup> zu errichten. Von der Geschoßfläche sollen

auf einen Möbelmarkt ca. 10 000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche,

auf ein SB-Warenhaus und Läden örtlicher Konzessionäre ca. 15 000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche,

auf Nebenräume ca. 12 000 m<sup>2</sup> entfallen.

Das Bauordnungsamt hat die von der Hugo Mann-Unternehmensgruppe durch die Firma KHC – Kauf- und Handelscentren GmbH, Karlsruhe, beantragte Baugenehmigung am 22.09.1982 erteilt, nachdem es bereits am 10.02.1982 eine Bauvoranfrage positiv beschieden hatte. Gegen die beiden Bescheide hat eine Anzahl von benachbarten Gewerbetreibenden Widerspruch eingelegt; über diese Widersprüche ist bislang nicht entschieden worden.

3. Die Antragsteller, 28 Mitglieder der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, sind der Ansicht, daß die Ansiedlung des Großmarktes der Hugo Mann-Unternehmensgruppe mit den für die Stadtgemeinden und den Senat als Landesregierung verbindlichen Festlegungen des Landesraumordnungsprogramms unvereinbar sei. Sie haben dem Staatsgerichtshof folgende Anträge zur Entscheidung vorgelegt:

1. festzustellen, daß das Landesraumordnungsprogramm vom 30. März 1981 einschließlich der Leitlinien der „Konzeption für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Lande Bremen“ für die Stadtgemeinden rechtsverbindlich ist und dadurch, soweit darin Ziele der Raumordnung enthalten sind, für die Stadtgemeinden eine Pflicht zur entsprechenden Anpassung ihrer Bauleitplanung und auch zur Absicherung dieser Ziele begründet wird;

2. festzustellen, daß der Senat als Landesregierung verpflichtet ist, das Landesraumordnungsprogramm vom 30. März 1981 bis zu einer ordnungsgemäß durchgeführten Fortschreibung in der bestehenden Fassung auch selbst zu beachten und seine Be-

achtung durch die Stadtgemeinde Bremen im Wege der Kommunalaufsicht sicherzustellen;

3. festzustellen, daß der Senat seine Pflicht zur Kommunalaufsicht über die Stadtgemeinde Bremen (Artikel 147 Bremische Landesverfassung) verletzt hat, indem er es zugelassen hat, daß diese, unter Verletzung der sich für sie aus dem Landesraumordnungsprogramm ergebenden Pflichten hinsichtlich der Ansiedlung von Verbrauchermärkten, die Bauvoranfrage der Firma KHC - Kauf- und Handelcentren GmbH – Karlsruhe vom 10. Febr. 1982 positiv beschieden und am 22. Sept. 1982 die Baugenehmigung erteilt hat.

Zur Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes führen die Antragsteller im wesentlichen aus:

Bei dem Antrag zu 1) gehe es um die Frage, inwieweit die Stadtgemeinde Bremen Einschränkungen ihrer Planungshoheit und damit ihres Rechts auf Selbstverwaltung durch die Bindung an die Ziele der Raumordnung hinnehmen müsse. Diese Frage betreffe das verfassungsrechtliche Grundverhältnis zwischen Gemeinde und Staat, das die Landesverfassung in den Art. 144, 147 und 148 Abs. 1 normiere. Gegenstand des Antrags sei damit eine Zweifelsfrage über die Auslegung des Art. 144 LV und der übrigen, für das Grundverhältnis zwischen Land und Gemeinde maßgebenden Normen. Bei den Anträgen zu 2) und 3) trete die Auslegung des Art. 147 LV in den Vordergrund. Die in dieser Vorschrift geregelte Kommunalaufsicht betreffe nicht die internen kommunalrechtlichen Beziehungen zwischen den Organen der Stadtgemeinde Bremen, sondern das Außenverhältnis der Stadtgemeinde zum Land. Dieses Außenverhältnis habe – anders als die innere Organisation der Gemeinde – verfassungsrechtliche Qualität. Der Staatsgerichtshof sei aber auch dann gem. Art. 140 LV zuständig, wenn man davon ausgehe, daß mit den Feststellungsanträgen keine Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung angesprochen seien. Da es um die Grundbeziehung des Staates zur Gemeinde gehe, handele es sich zumindest um andere staatsrechtliche Fragen im Sinne des Art. 140 LV.

In der Sache selbst vertreten die Antragsteller mit eingehender Begründung folgende Rechtsauffassung:

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen sei aufgrund des Bundesraumordnungsgesetzes nach Anhörung der Gemeinden berechtigt, verbindliche Grundsätze und Ziele der Raumordnung festzulegen. Ergänzende landesgesetzliche Regelungen seien nicht erforderlich. Das Bundesraumordnungsgesetz sei, soweit es Vorschriften für Landesraumordnungsprogramme enthalte, eine aus sich heraus vollziehbare Regelung. Von

den im Bundesraumordnungsgesetz enthaltenen Ermächtigungen habe der Senat als Landesregierung durch den Erlaß des Landesraumordnungsprogramms Gebrauch gemacht. Das Landesraumordnungsprogramm binde, soweit es Grundsätze und Ziele der Raumordnung enthalte, die beiden Stadtgemeinden des Landes Bremen, aber auch den Senat selbst. Diese Bindung bestehe auch dann, wenn man – entgegen dem Rechtsstandpunkt der Antragsteller – annehme, daß als Rechtsgrundlage für das Landesraumordnungsprogramm an sich zusätzlich zu dem Bundesraumordnungsgesetz ein Landesgesetz erforderlich sei. Sie ergebe sich in diesem Falle aus dem Gedanken des Vertrauensschutzes. Die Bürger und die Wirtschaft Bremens seien bei ihren Investitionsentscheidungen von der Verbindlichkeit des Landesraumordnungsprogramms ausgegangen. Dieses Vertrauen auf die Gültigkeit des Landesraumordnungsprogramms dürfe im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz sowie die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Rechts- und Sozialstaats nicht enttäuscht werden. Die Konzeption für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen sei durch die Inbezugnahme im Landesraumordnungsprogramm integrierender Bestandteil dieses Programms geworden. Die in der Tabelle zur Konzeption für die Ansiedlung weiterer großflächiger Einkaufseinrichtungen vorgesehenen Obergrenzen seien ein verbindliches Ziel der Raumordnung im Sinne des § 5 Abs. 4 BRaumOrdG. Die Stadtgemeinde Bremen sei aufgrund des Bundesbaugesetzes verpflichtet, ihre Bauleitplanung so anzupassen und auszugestalten, daß die in der Konzeption für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen vorgesehenen Obergrenzen nicht überschritten werden könnten. Diese Pflicht habe die Stadtgemeinde Bremen verletzt. Sie habe nicht die Maßnahmen getroffen, die nach der Rechtslage möglich und geboten gewesen seien. Auch der Senat als Landesregierung sei verpflichtet, das Landesraumordnungsprogramm bis zu einer ordnungsgemäß durchgeführten Fortschreibung zu beachten. Der Senat habe dadurch seine Pflicht zur Kommunalaufsicht verletzt, daß er im Fall der Ansiedlung der Hugo Mann-Unternehmensgruppe nicht gegen die Stadt Bremen eingeschritten sei.

Für den Fall, daß der Staatsgerichtshof das Landesraumordnungsprogramm als unverbindlich ansehen sollte, beantragen die Antragsteller hilfsweise,

festzustellen, daß der Senat der Freien Hansestadt Bremen aufgrund seiner Absicht, mit dem Landesraumordnungsprogramm vom 30.03.1981 wirksame Grundsätze und Ziele der Raumordnung aufzustellen, verpflichtet war, alles zu tun, um für diese Ziele eine Rechtsgrundlage – etwa durch ein Landesplanungsgesetz – zu schaffen, die ihm gegenüber abweichendem Handeln der Stadtgemeinde Bremen ein Recht zu kommunalrechtlichem Eingreifen oder anderen Maßnahmen gegeben hätte, so daß die aufgestellten Grundsätze und Ziele der Raumordnung hätten verwirklicht werden können.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen beantragt die Zurückweisung der Anträge. Er hält die Anträge für unzulässig, hilfsweise für unbegründet. Er führt aus:

Die mit dem Antrag zu 1) begehrten Feststellungen könnten nicht aufgrund einer Auslegung des Art. 144 LV getroffen werden. Die bindende Wirkung des Landesraumordnungsprogramms für die Gemeinde und ihre Pflicht zur entsprechenden Anpassung der Bauleitplanung beruhe auf §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 BRaumOrdG und § 1 Abs. 4 BBauG. Gegenstand des Antrages zu 1) sei damit ausschließlich die Auslegung von Bundesrecht, für die der Staatsgerichtshof nicht zuständig sei. Entsprechendes gelte für den Antrag zu 2). Welche Bindungswirkung das Landesraumordnungsprogramm für den Senat als Landesregierung habe, sei durch Normen des Bundesrechts, nämlich durch §§ 4 Abs. 5 und 7 BRaumOrdG festgelegt. Auch soweit der Antrag auf die Pflicht des Senats abstelle, die Beachtung des Landesraumordnungsprogramms im Wege der Kommunalaufsicht durchzusetzen, betreffe er keine Frage, für die der Staatsgerichtshof nach Art. 140 LV zuständig sei. Ob sich ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der Gemeinde im Rahmen der Gesetze halte oder Anlaß zum Einschreiten der Kommunalaufsicht biete, sei nach den jeweils einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, im vorliegenden Fall nach einfachem Bundesrecht zu entscheiden. Der Antrag zu 3) sei schon deshalb unzulässig, weil er keine Fragen der Kommunalaufsicht, sondern solche der Fachaufsicht betreffe. Die Aufgaben der Baugenehmigungsbehörden seien den Gemeinden durch § 82 Abs. 1 Satz 2 Landesbauordnung als Auftragsangelegenheiten übertragen worden.

In der Sache selbst teilt der Senat die Ansicht der Antragsteller, daß er aufgrund des Bundesraumordnungsgesetzes berechtigt sei, für die Stadtgemeinden verbindliche Grundsätze und Ziele der Raumordnung festzusetzen. Im übrigen tritt er den Rechtsausführungen der Antragsteller entgegen:

Die Regelung in 1.2.8 des Landesraumordnungsprogramms, auf die von den Antragstellern abgehoben werde, sei nach ihrem Wortlaut und ihrer systematischen Stellung eindeutig kein Ziel, sondern ein Grundsatz der Raumordnung. Ein Grundsatz der Raumordnung begründe aber für die Gemeinden keine Anpassungspflicht. Die Konzeption zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen sei kein Bestandteil des Landesraumordnungsprogramms, sondern eine eigenständige Verwaltungsrichtlinie. Außerdem sei das Bauvorhaben der Firmengruppe Hugo Mann, soweit es sich um den aperiodischen Bereich handele, mit der Verbrauchermarktkonzeption vereinbar; die geringfügige Abweichung im periodischen Bereich sei gleichfalls rechtlich unbedenklich, da sie der Senat durch Beschluß vom 15.03.1982 ausdrücklich gebilligt habe.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat von einer Stellungnahme abgesehen.

In der mündlichen Verhandlung am 15. Juli 1983 haben der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsteller Rechtsanwalt Dr. Ganten und der Verfahrensbevollmächtigte des Senats der Freien Hansestadt Bremen Rechtsanwalt Schottelius ihre Auffassungen eingehend dargelegt.

## II.

Der erste Teil des Antrags zu 1),

festzustellen, daß das Landesraumordnungsprogramm vom 30. März 1981 einschließlich der Leitlinien der „Konzeption für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Lande Bremen“ für die Stadtgemeinde rechtsverbindlich ist,

und der erste Teil des Antrags zu 2),

festzustellen, daß der Senat als Landesregierung verpflichtet ist, das Landesraumordnungsprogramm vom 30. März 1981 auch selbst zu beachten.

sind zulässig.

Nach Art. 140 LV und dem gleichlautenden § 1 Nr. 1 StGHG ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm der Senat, die Bürgerschaft oder ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen vorlegt. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift sind, soweit es um die angeführten Teile der Anträge zu 1) und 2) geht, erfüllt. Die Anträge sind von 28 Abgeordneten, also von mehr als einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft, gestellt worden. Sie betreffen auch Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung im Sinne des Art. 140 LV. Zwar hängt die rechtliche Beurteilung des Landesraumordnungsprogramms, dessen Verbindlichkeit die Anträge zur gerichtlichen Nachprüfung stellen, zugleich von einer Auslegung von Bundesrecht ab. Das steht aber der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nicht entgegen. Der Staatsgerichtshof ist berechtigt und verpflichtet, im Rahmen der zu treffenden Entscheidung inzidenter auch Fragen des Bundesrechts mit in die Prüfung einzubeziehen (StGH vom 12.07.1967 BremStGHE 1, 145, 150). Ausgeschlossen wäre die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs allerdings dann, wenn die Entscheidung über die Verbindlichkeit des Landesraumordnungsprogramms ausschließlich von einer Auslegung von Bundesrecht abhängen würde. Das ist aber nicht der Fall. Das Bundesraumordnungsgesetz beruht

auf der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 Nr. 4 GG). Es setzt für den Erlaß von Landesraumordnungsprogrammen einen bundesgesetzlichen Rahmen, enthält insoweit aber keine abschließende Regelung. Es läßt damit Raum für die nach Landesverfassungsrecht zu beantwortende Frage, unter welchen Voraussetzungen im Lande Bremen Grundsätze der Raumordnung aufgestellt und Ziele der Raumordnung verbindlich festgelegt werden können.

1. Bei der rechtlichen Beurteilung des Landesraumordnungsprogramms ist allein auf die Programmbestandteile abzustellen, die Bindungswirkung beanspruchen. Die im Landesraumordnungsprogramm enthaltenen Bestandsaufnahmen, Prognosen und Erläuterungen haben lediglich informierenden Charakter. Auch soweit das Landesraumordnungsprogramm die raumordnungspolitischen Grundsätze des § 2 Abs. 1 BRaumOrdG wiederholt, beansprucht es selbst keine Verbindlichkeit, sondern weist auf die bundesrechtliche Geltung dieser Grundsätze hin.
2. Das Landesraumordnungsprogramm enthält, soweit es die Träger der Planung binden will, Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 3 BRaumOrdG) und Ziele der Raumordnung (§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG). Hierauf weist der Abschnitt „Bedeutung des Programms“ auch ausdrücklich hin.
  - a) Grundsätze der Raumordnung bestimmen generell und abstrakt die für die Raumordnungsentscheidung maßgebenden Wertungsgesichtspunkte. Sie setzen damit Maßstäbe für die vom jeweiligen Planungsträger vorzunehmende Abwägung (vgl. Evers, Das Recht der Raumordnung, 1973, S. 66; Bielenberg, DÖV 1969, 376, 379; Schlarmann, DVBl. 1980, 275, 280). § 2 Abs. 3 BRaumOrdG legt ausdrücklich fest, daß die Länder – über die Bundesgrundsätze des § 2 Abs. 1 BRaumOrdG hinaus – weitere Grundsätze aufstellen können, soweit diese §§ 1 und 2 Abs. 1 BRaumOrdG nicht widersprechen. Inhaltlich können die Landesgrundsätze entweder Konkretisierungen der Bundesgrundsätze darstellen oder zusätzliche, sachlich selbständige Grundsätze sein (vgl. Bielenberg, DÖV 1969, 376, 378).
  - b) Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG, 1 Abs. 4 BBauG) sind im Gegensatz zu den Grundsätzen der Raumordnung räumlich-konkret; sie sind auf abgegrenzte Planungsräume bezogen und geben für diese die raumordnerischen Entwicklungsrichtlinien ab. Sie sind nicht Maßstab, sondern Ergebnis der Abwägung (vgl. Bielenberg, DÖV 1969, 376, 379; Schlarmann, DVBl. 1980, 275, 280; Evers, Das Recht der Raumordnung, 1973, S. 73). Der Begriff der „Ziele“ ist damit ein Parallelbegriff zu den „Festsetzungen“ des Baupla-

nungsrechts. Er grenzt – abstrakt gesehen – die rechtserheblichen Bestandteile der Programme von dem erläuternden und prognostizierenden Beiwerk ab (vgl. Schultze, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsbegriff, 1973, S. 32), ohne daß bereits hier auf die Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung eingegangen zu werden braucht.

3. Das Landesraumordnungsprogramm ist, auch soweit es Grundsätze und Ziele der Raumordnung festlegt, ein Akt der Landesstaatsgewalt. In diesem Zusammenhang kann offen bleiben, welche rechtliche Qualität die Grundsätze und Ziele der Raumordnung haben. Ebenso bedarf es hier noch keiner Entscheidung, ob und wieweit die Festsetzungen des Landesraumordnungsprogramms durch bundesrechtliche Ermächtigungen gedeckt sind. In der Bundesrepublik, in der die Ausübung staatlicher Gewalt zwischen Bund und Ländern geteilt ist, wird dem Bund zugerechnet, was die Bundesorgane tun, und den Ländern das, was die Landesorgane tun (BVerfGE 18, 407, 414). Letzteres gilt auch dann, wenn ein Landesorgan aufgrund von Bundesrecht tätig wird. Die von einer Landesregierung auf der Grundlage einer bundesgesetzlichen Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung ist daher Landesrecht und unterliegt den Bindungen der Landesverfassung (BVerfGE 18, 407, 414). Ebenso handelt es sich um die Ausübung von Landesstaatsgewalt, wenn eine Landesbehörde aufgrund einer wirklichen oder vermeintlichen bundesgesetzlichen Ermächtigung ein Raumordnungsprogramm festsetzt.
  
- 4 Die Entscheidung über die bindende Wirkung der im Landesraumordnungsprogramm enthaltenen **Grundsätze der Raumordnung** hängt von der Auslegung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ab. Die vom Staatsgerichtshof gem. Art. 140 LV zu entscheidende Frage geht dahin, in welcher Rechtsform die in § 2 Abs. 3 BRaumOrdG vorgesehenen weiteren Grundsätze der Raumordnung zu erlassen sind und ob der Senat nach der Landesverfassung für ihren Erlaß zuständig ist. Das Raumordnungsgesetz, das auf der Rahmenkompetenz des Bundes aus Art. 75 Nr. 4 GG beruht, enthält insoweit keine Regelung.

§ 2 Abs. 3 BRaumOrdG beschränkt sich auf die Klarstellung, daß es den Ländern freisteht, in eigener Kompetenz weitere Grundsätze aufzustellen. Die Frage, in welcher Rechtsform und durch welches Organ des Landes die Grundsätze zu erlassen sind, bleibt dem Landesrecht vorbehalten. Die Vorschriften des § 2 Abs. 3 BRaumOrdG verdeutlicht, daß die Regelung in § 2 Abs. 1 BRaumOrdG nicht abschließend ist und die Länder nach Maßgabe ihres Landesverfassungsrechts in eigener Zuständigkeit (Art. 70 GG) befugt sind, weitere Grundsätze festzulegen (vgl. Brügelmann/Cholewa/v.d.Heide, BRaumOrdG § 2 Anm. V 1).

5. Soweit das Landesraumordnungsprogramm **Ziele der Raumordnung** festsetzt, hängt seine bindende Wirkung gleichfalls von einer Auslegung der Landesverfassung ab. Das Raumordnungsgesetz hat als Bundesrahmenrecht auch das Aufstellen von Zielen der Raumordnung nicht abschließend geregelt. Es bedarf vielmehr auch insoweit einer Ergänzung durch Landesrecht.

a) Das Bundesraumordnungsgesetz trifft allerdings hinsichtlich des Aufstellens von Zielen der Raumordnung und der Landesplanung inhaltliche und verfahrensmäßige Festlegungen. Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG) sind von den Ländern im Rahmen ihrer Raumordnungsprogramme oder Raumordnungspläne aufzustellen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 BRaumOrdG). Sie können auch in räumlichen oder sachlichen Teilprogrammen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BRaumOrdG) oder in Regionalprogrammen (§ 5 Abs. 3 BRaumOrdG) enthalten sein. Bei dem Aufstellen der Ziele der Raumordnung und der Landesplanung ist die Landesplanung an die Grundsätze des § 2 BRaumOrdG gebunden (§ 3 Abs. 2 BRaumOrdG). Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind aufzustellen, soweit dies zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 BRaumOrdG erforderlich ist (§ 5 Abs. 2 Satz 1 BRaumOrdG). Sie sind von den Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie von den in § 4 Abs. 5 BRaumOrdG weiter aufgeführten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu beachten (§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG); die Ziele sind daher für diese Behörden und juristischen Personen verbindlich. Bei der Aufstellung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 BRaumOrdG); das Nähere ist insoweit durch Landesrecht zu bestimmen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz BRaumOrdG).

b) Diese Normen des Raumordnungsgesetzes enthalten aber hinsichtlich des Aufstellens von Zielen der Raumordnung und Landesplanung keine abschließende, von den Landesplanungsbehörden ohne weiteres vollziehbare Regelung. Sie schaffen vielmehr lediglich einen bundesrechtlichen Rahmen, der durch Landesrecht ergänzt und ausgefüllt werden muß.

Das Raumordnungsgesetz läßt die Frage offen, in welcher Rechtsform die Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufzustellen sind. Die ergänzenden Regelungen, die die Länder insoweit in ihren Landesplanungsgesetzen getroffen haben, sind unterschiedlich. In Bayern (Art. 14 Landesplanungsgesetz i.d.F. vom 04.01.1982 – GVBl. S. 2) und Baden-Württemberg (§ 27 Landesplanungsgesetz

i.d.F. vom 25.07.1972 – GesBl S. 460) werden die Landesentwicklungspläne, in denen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten sind, als Gesetz oder Rechtsverordnung erlassen. Andere Landesplanungsgesetze bestimmen dagegen, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch Beschluß der zuständigen Stelle aufgestellt werden (s. z.B. § 7 Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein i.d.F. vom 24.06.1981 – GVBl. S. 117 und § 11 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz i.d.F. vom 08.02.1977 – GVBl. S. 6).

Das Rahmenrecht des Bundes enthält auch keine Regelung darüber, welches Organ der Länder für das Aufstellen der Ziele der Raumordnung zuständig ist. Auch insoweit ist alleine Landesrecht maßgebend.

Die Regelung des Aufstellungsverfahrens überläßt das Bundesraumordnungsgesetz gleichfalls dem Landesrecht. Vorgeschrieben ist lediglich eine Beteiligung der Gemeinden (§ 5 Abs. 2 Satz 2 BRaumOrdG). Wie die Beteiligung ausgestaltet werden soll, ob die Gemeinden nur zu hören sind oder ob sie weitergehende Mitwirkungsrechte haben (vgl. zu den verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten Schmidt-Aßmann, VerwA 1980, 132), bleibt nach ausdrücklicher bundesgesetzlicher Vorschrift den Ländern überlassen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz BRaumOrdG). Ländersache ist auch die Regelung aller übrigen Verfahrensfragen, wie etwa die Beteiligung weiterer Träger öffentlicher Belange, der Bekanntmachung und des Inkrafttretens.

Die dargelegte Beurteilung, daß das Bundesraumordnungsgesetz für das Aufstellen von Zielen der Raumordnung und Landesplanung keine von den Landesplanungsbehörden ohne weiteres vollziehbare Regelung enthält, sondern einer Ergänzung durch Landesrecht bedarf, wird auch im Schrifttum überwiegend geteilt (vgl. Bielenberg, DÖV 1969, 379, 382, 384; Schlarmann, DVBl. 1980, 275, 282; Stich, DVBl. 1973, 596; Evers, Das Recht der Raumordnung, 1973, S. 72; Bielenberg/Erbguth/Söfker, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Juni 1982, K § 5 Rdn. 77, 91; Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, 1972, 85 ff., insbesondere S. 101; Brügelmann/Asmuß, BRaumOrdG § 5 Anm. 2b, a.A. anscheinend Schlichter/Stich/Tittel BbauG, 3. Aufl. § 10 Rdn. 10).

6. Eine Prüfung und Erörterung landesverfassungsrechtlicher Fragen würde allerdings entfallen, wenn § 5 Abs. 1 Satz 5 BRaumOrdG dem Land Bremen verbieten würde, ein Landesraumordnungsprogramm zu erlassen. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Vorschrift, wonach in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg ein Flächennutzungsplan (§ 5 BBauG) die Programme und Pläne ersetzt, entbindet das Land

Bremen von der durch § 5 Abs. 1 Satz 1 BRaumOrdG begründeten Pflicht, ein Landesraumordnungsprogramm aufzustellen. Sie hat aber keine verbotende Wirkung in dem Sinn, daß sie dem zwei Gemeinden umfassenden Land Bremen das Aufstellen eines Landesraumordnungsprogramms untersagt (vgl. auch Bielenberg/Erbguth/Söfker, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Juni 1982, K § 5 Rdn. 36). Für ein solches Verbot ergibt schon der Wortlaut der Vorschrift keinen Anhalt. Ihr Zweck schließt die Annahme einer Verbotswirkung eindeutig aus. Der Flächennutzungsplan ist aus der Sicht des Bundesraumordnungsgesetzes lediglich das Mindestinstrumentarium der Raumordnung. Soweit die Länder Berlin, Bremen und Hamburg ein Bedürfnis für Raumordnungspläne außerhalb von Flächennutzungsplänen bejahen, sind sie befugt, diese unter Beachtung des Bundesraumordnungsgesetzes in der nach der Landesverfassung geforderten Qualität zu erlassen.

### III.

Die Anträge zu 1) und 2) sind, soweit ihre Zulässigkeit festgestellt worden ist, unbegründet.

Die im Landesraumordnungsprogramm vom 30.03.1981 aufgestellten Grundsätze der Raumordnung sowie die in diesem Programm festgelegten Ziele der Raumordnung binden weder die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven noch die weiteren in § 4 Abs. 5 BRaumOrdG genannten Behörden und Einrichtungen.

#### 1. Grundsätze der Raumordnung

Während die vom Bundesgesetzgeber in § 2 Abs. 1 BRaumOrdG festgelegten Grundsätze der Raumordnung unmittelbar lediglich für den Bund und die Länder sowie für die in § 3 Abs. 1 BRaumOrdG angeführten juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelten, aber – abgesehen von der Sonderregelung des § 5 Abs. 1 BRaumOrdG – keine unmittelbare Geltung für die Gemeinden beanspruchen, wollen die im Landesraumordnungsprogramm aufgestellten raumordnungspolitischen Grundsätze, wie es das Bundesrecht ausdrücklich zuläßt (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BRaumOrdG), auch die Gemeinden unmittelbar binden. Im Landesraumordnungsprogramm wird insoweit ausgeführt:

„Andererseits macht das Land Bremen gem. § 2 Abs. 3 Raumordnungsgesetz davon Gebrauch, über die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 1 Raumordnungsgesetz hinaus weitere Grundsätze aufzustellen, die bei Planungen im Sinne von § 5 Abs. 4 Raumordnungsgesetz und § 1 Abs. 4 Bundesbaugesetz zu beachten sind.“

Diese Ausführungen sind zwar mißverständlich, weil sie die Unterscheidung von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung nicht beachten und die Bindungswirkung von Grundsätzen der Raumordnung aus Normen (§§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG, 1 Abs. 4 BBauG) herleiten wollen, die nur für Ziele der Raumordnung und Landesplanung gelten. Das mag aber auf sich beruhen.

Die Ausführungen lassen jedenfalls erkennen, daß die im Landesraumordnungsprogramm aufgestellten Grundsätze der Raumordnung die Gemeinden binden sollen.

Eine Bindung der Gemeinden und der in § 3 Abs. 1 und 2 BRaumOrdG angeführten weiteren Planungsträger besteht jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht, da die vom Senat der Freien Hansestadt Bremen erlassenen Grundsätze der Raumordnung wegen Verstoßes gegen Art. 144 Satz 2, 67 Abs. 1 LV unwirksam sind. Nach Art. 144 Satz 2 LV, der neben Art. 28 GG weitergilt (BVerfGE 36, 342) haben die Gemeinden innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Für Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung gilt der Vorbehalt des Gesetzes. Das Land kann Bindungen der Gemeinden nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes begründen. An einer gesetzlichen Grundlage für eine Bindung der Gemeinde fehlt es aber. Das Landesraumordnungsprogramm ist, soweit es Grundsätze der Raumordnung festlegt, ein rein administrativer Akt ohne jede gesetzliche Ermächtigung. Er kann, wie bereits dargelegt (oben II. 4), nicht auf § 2 Abs. 3 BRaumOrdG gestützt werden, da diese Vorschrift lediglich klarstellt, daß § 2 Abs. 1 BRaumOrdG keine abschließende Regelung enthält. §§ 5 Abs. 4 BRaumOrdG, 1 Abs. 4 BBauG scheiden schon deshalb als Grundlage für eine Bindung der Gemeinden aus, weil sie Ziele der Raumordnung und Landesplanung betreffen, während es hier um raumordnungspolitische Grundsätze geht. Es besteht keine landesrechtliche Norm, die den Senat ermächtigt, für die Gemeinden verbindliche Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Die Unwirksamkeit der im Landesraumordnungsprogramm vom Senat aufgestellten Grundsätze der Raumordnung ergibt sich zugleich aus Art. 67 Abs. 1 LV. Der Erlaß von Grundsätzen der Raumordnung ist, wenn sie als abstrakt-generelle Regelungen Bindungswirkung gegenüber den Gemeinden und den in § 3 Abs. 1 BRaumOrdG genannten Planungsträgern beanspruchen, ein Akt der Gesetzgebung (s. auch Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, 1972, S. 103 ff.). Die gesetzgebende Gewalt steht aber nach Art. 67 Abs. 1 LV ausschließlich dem Volk (Volksentscheid) und der Bürgerschaft zu.

## 2. Ziele der Raumordnung

Die im Landesraumordnungsprogramm enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung binden die Gemeinden gleichfalls nicht. Dabei kann offen bleiben, wie die Ziele der Raumordnung verfassungs- und verwaltungsrechtlich einzuordnen sind, wenn der Landesgesetzgeber – wie in Bremen – über ihre Rechtsnatur keine Entscheidung getroffen hat (vgl. dazu Bielenberg, DÖV 1969, 376, 382; Brosche, DVBl. 1980, 216; Brohm, DVBl. 1980, 658; NJW 1980, 861; Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 3. Aufl. 1978 Rdn. 83; Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung 1972; Schultze, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsbegriff, 1973, S. 82 ff; Evers, Das Recht der Raumordnung, 1973, S. 82 ff.; OVG Lüneburg DVBl. 1973, 151; OVG Lüneburg DVBl. 1977, 212; VGH Bad.-Württ. DÖV 1981, 269).

- a) Geht man von der von einem Teil des Schrifttums vertretenen Mindermeinung aus, daß die Festsetzung von Zielen der Raumordnung, auch wenn eine entsprechende ausdrückliche landesgesetzliche Einordnung fehlt, ein Akt der Rechtsetzung sei, (so etwa Brohm und Schultze a.a.O.), ergibt sich die Unwirksamkeit der im Landesraumordnungsprogramm enthaltenen Zielbestimmungen aus Art. 67 Abs. 1 LV, wonach die gesetzgebende Gewalt ausschließlich dem Volk und der Bürgerschaft zusteht. Der Senat kann Rechtsnormen nur erlassen, soweit er durch ein Gesetz hierzu ermächtigt ist. An einer solchen Ermächtigung fehlt es.
  
- b) Im Ergebnis ändert sich aber auch dann nichts, wenn man die Ziele der Raumordnung und Landesplanung mit der herrschenden Meinung (so vor allem Bielenberg, Ernst/Hoppe, Evers und OVG Lüneburg a.a.O.) bei Fehlen einer entsprechenden landesgesetzlichen Einordnung nicht als Gesetze im materiellen Sinne, sondern als Staatshoheitsakte eigener Art ansieht. Die Unwirksamkeit der im Landesraumordnungsprogramm festgesetzten Ziele der Raumordnung ergibt sich bei dieser rechtlichen Beurteilung zumindest aus Art. 144 Satz 2 LV. Einschränkungen der kommunalen Handlungs- und Entfaltungsspielräume durch staatliche Planung sind nur dann mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 144 Satz 2 LV) vereinbar, wenn sie inhaltlich und verfahrensmäßig auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zurückzuführen sind (vgl. Evers, Das Recht der Raumordnung, 1973, 87; von Mutius, Gutachten zum DJT, 1980 E 38 f; Bielenberg/Erbguth/Söfker, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Juni 1982, K § 5 Rdn. 77, 91; Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, 1972, S. 101; Brügelmann/Asmuß, § 5 BRaumOrdG Anm. 2b; vgl. ferner Weidemann, DVBl. 1982, 977, 978).

An einer solchen gesetzlichen Grundlage fehlt es. Wie dargelegt (oben II. 5), regelt das Bundesraumordnungsgesetz die mit dem Aufstellen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zusammenhängenden Fragen nur zum Teil. Die vom Bundesgesetzgeber offengelassenen Fragen, insbesondere die Fragen der Rechtsform, der Zuständigkeit, der Beteiligung der Gemeinden, der Übernahme von gemeindlichen Entschädigungspflichten und der Bekanntmachung bedürfen einer Regelung durch den Landesgesetzgeber. Eine bloß administrative Regelung reicht nicht aus, da der für Einschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung geltende Vorbehalt des Gesetzes auch die verfahrensmäßige Ausgestaltung mitumfaßt.

3. Die Verbindlichkeit des Landesraumordnungsprogramms läßt sich auch nicht aus dem Gedanken des Vertrauensschutzes herleiten. Ein wegen seiner Verfassungswidrigkeit für nichtig erklärtes Gesetz ist von Anfang an unwirksam (BVerfGE 1, 14, 37; 7, 377, 378; 21, 292, 305), und zwar auch dann, wenn die Bürger es bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts als wirksam angesehen und auf seine Gültigkeit vertraut haben. Der Gedanke des Vertrauensschutzes ist nur im konkreten Einzelfall in dem durch § 79 Abs. 2 BVerfGG abgesteckten Rahmen anwendbar; er kann keinesfalls eine generelle Weitergeltung des verfassungswidrigen Gesetzes rechtfertigen. Das gilt ebenso, wenn Grundsätze und Ziele der Raumordnung wegen Verstoßes gegen die Verfassung unwirksam sind. Offenbleiben kann, ob die Anwendung des Vertrauensgrundsatzes schon daran scheitert, daß Grundsätze und Ziele der Raumordnung gegenüber dem Einzelnen keine Rechtswirkungen haben. Auch wenn man den Vertrauensgrundsatz für anwendbar hält, ermöglicht er allenfalls Korrekturen zugunsten von bestimmten einzelnen Betroffenen im konkreten Fall. Seine Anwendung kann keinesfalls dazu führen, die Gemeinden und die übrigen Planungsträger generell an das unwirksame Landesraumordnungsprogramm zu binden.
4. Ob und inwieweit das unwirksame Landesraumordnungsprogramm bei Maßnahmen aufgrund des Bundesbaugesetzes als Ausformulierung von öffentlichen Belangen berücksichtigt werden kann oder muß, unterliegt als eine ausschließlich nach dem Bundesbaugesetz zu beurteilende Frage nicht der Entscheidung des Staatsgerichtshofs.

#### IV.

Da die Gemeinden und die übrigen Träger öffentlicher Planung nicht an das Landesraumordnungsprogramm gebunden sind, können die weiteren Anträge gleichfalls keinen Erfolg haben.

Auch der Hilfsantrag dringt nicht durch. Offen bleiben kann, ob der Hilfsantrag schon daran scheitert, daß die Antragsteller nach Art. 87 und 123 Abs. 1 LV selbst das Recht haben, in der Bürgerschaft (Landtag) Gesetzesvorlagen einzubringen und dadurch eine Entscheidung der Bürgerschaft über den Erlaß eines Landesplanungsgesetzes herbeizuführen (vgl. dazu StGH vom 17.02.1958, BremStGHE 1, 119, 124). Aus der Landesverfassung ergibt sich für den Senat der Freien Hansestadt Bremen nicht die Pflicht, die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlaß eines Landesraumordnungsprogramms zu schaffen. Aus ihr kann lediglich abgeleitet werden, daß der Erlaß eines Landesraumordnungsprogramms durch einen rein administrativen Akt mit Art. 144 und 67 Abs. 1 LV unvereinbar ist.

## V.

Unter Berücksichtigung des § 8 Abs. 1 u. 2 StGHG kann die Entscheidungsformel nicht auf den Ausspruch beschränkt werden, daß die Anträge abgewiesen werden. Es handelt sich hier um eine Entscheidung gemäß § 1 Ziffer 1 StGHG, die allgemein verbindlich ist. Deshalb hält es der Staatsgerichtshof für geboten, in der Entscheidungsformel, die gemäß § 8 Abs. 2 StGHG vom Senat zu veröffentlichen ist, auch auszusprechen, daß das Raumordnungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen vom 30. März 1981 in dem im Tenor genannten Umfang keine Geltung beanspruchen kann.

## VI.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt

Dr. Dodenhoff

Dr. Großmann

Dr. Heinrichs

Prenzel

Dr. Rinke

Sturmheit