BENNO W. BUNSE

Landesgrenzen überschreitende Regionalplanung an Unterelbe und Unterweser

1. *Einführung in die Problematik*

Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Diese Erkenntnis, vom Bundesverfassungsgericht bereits in seinem grundlegenden Baurechtsgutachten aus dem Jahre 1954 formuliert[1], hat den Bundesgesetzgeber zum Erlaß des § 5 Abs. 3 S. 3 ROG bewogen. Danach haben die Länder für den Fall, daß eine Regionalplanung über die Grenzen eines Landes erforderlich ist, die notwendigen Maßnahmen im gegenseitigen Einvernehmen zu treffen. In Ausführung der Vorschrift haben verschiedene Bundesländer mit ihren Nachbarn Landesgrenzen überschreitende Regionalplanungsorganisationen gebildet, welche sich hinsichtlich der Organisationsform, der Abgrenzung der Planungsregionen und des zur Verfügung stehenden Planungsinstrumentariums zum Teil wesentlich unterscheiden.

Auch die norddeutschen Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein haben an Unterweser und Unterelbe Landesgrenzen überschreitende regionale Planungsorganisationen geschaffen, welche in der Vergangenheit beachtliche Ergebnisse erzielt haben. Dennoch sind die Erfolge insgesamt hinter den Erwartungen zurückgeblieben. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß die bestehenden Möglichkeiten einer regionalen Kooperation bislang noch nicht ausgeschöpft worden seien[2].

Diese Kritik bietet Anlaß für die Erörterung der Frage, ob die gegenwärtigen Regionalplanungsorganisationen überhaupt den rahmenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Mindestvoraussetzungen entsprechen oder ob bereits aus rechtlichen Gründen eine (teilweise) Neuregelung der gemeinsamen Landesplanungsarbeit an Unterelbe und Unterweser erforderlich ist.

2. *Überblick über die bestehenden Landesgrenzen überschreitenden Regionalplanungsorganisationen*

Im *Unterelberaum* wird die Regionalplanung im wesentlichen von zwei Planungsorganisationen durchgeführt. Dabei handelt es sich um den Gemeinsamen Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein und die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen.

Der Gemeinsame Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein konstituierte sich am 29. 10. 1955 nach einer Übereinkunft der Regierungschefs der beteiligten Länder. Nach mehrfacher Änderung der Organisationsform sind seine Organe heute das Plenum als Beschlußorgan, der Hauptausschuß, der Vorbereitende Ausschuß sowie die Fachausschüsse[3]. Die Entschließungen des Landesplanungsrats werden einstimmig gefaßt und den beiden Landesregierungen mit dem Vorschlag vorgelegt, „(ihnen) zuzustimmen und im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Durchführung der Maßnahmen Sorge zu tragen"[4]. Zur Förderung der Verwirklichung derjenigen Maßnahmen, die sich aus den Empfehlungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates für die Entwicklung des Hamburger Randgebietes ergeben, gründeten Hamburg und Schleswig-Holstein im Jahre 1960 einen gemeinsam finanzierten „Förderungsfonds für das Hamburger Randgebiet"[5].

Auch die gemeinsame Landesplanungsarbeit zwischen Hamburg und Niedersachsen begann in den 50er Jahren. Nach einer Neuorganisation im Jahre 1977 sind die ständigen Gremien nunmehr der Planungsrat (Beschlußorgan), der Koordinierungs- und Bewilligungsausschuß, die Regionale Arbeitsgemeinschaft sowie verschiedene Arbeitskreise[6]. Die Beschlüsse des Planungsrates werden einstimmig gefaßt. Sie sollen den zuständigen Trägern der Regionalplanung als Entscheidungshilfe dienen. Aus den Mitteln des gemeinsamen Aufbaufonds werden Maßnahmen gefördert, die dazu dienen, „auf der Grundlage der regionalen Raumordnungsprogramme und der Empfehlung zur räumlichen Entwicklung die Struktur des gemeinsamen Planungsraumes zu verbessern"[7].

Anders als die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, deren Entschließungen bislang immer nur räumliche oder sachliche Teilbereiche der Planungsregion betrafen, hat die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen eine übergreifende räumliche Konzeption für ihren Planungsraum entwickelt[8].

Die landesplanerische Zusammenarbeit der Länder Bremen und Niedersachsen im *Unterweserraum* hat ebenfalls eine lange Tradition. Im Jahre 1976 wurde die heute bestehende Organisation der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen von den beiden Landesregierungen beschlossen. Sie ist im wesentlichen identisch mit der Organisation der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen[9]. Auch der Planungsrat der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen hat ein umfassendes Raumordnungskonzept für die Gesamtregion aufgestellt[10]. Es besteht ein gemeinsamer Aufbaufonds, für den die gleichen Grundsätze wie für den Aufbaufonds der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen gelten[11].

3. *Rechtliche Vorgaben für die Errichtung Landesgrenzen überschreitender Planungsorganisationen*

Die bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Art der „notwendigen Maßnahmen", welche die Stadtstaaten und ihre Nachbarländer gemäß § 5 Abs. 3 S. 3 ROG „im gegenseitigen Einvernehmen" zu treffen haben, konzentrieren sich im wesentlichen auf drei Fragenbereiche, die näher beleuchtet werden sollen:

Erstens ist zu untersuchen, welche rechtlichen Vorgaben für die *Organisationsform* der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorhanden sind.

Zweitens ist klarzustellen, nach welchen Kriterien die *Planungsräume* abzugrenzen sind. Hier steht das Problem im Vordergrund, ob für die Beplanung des Hamburger Umlandes ein einheitlicher Planungsraum geschaffen werden muß oder ob die Beibehaltung der zwei bestehenden Planungsräume (Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen und Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein) zulässig ist.

Drittens ist zu klären, welches *Planungsinstrumentarium* einzusetzen ist, insbesondere, ob die Pflicht zu grenzüberschreitender Regionalplanung das Gebot umfaßt, übergeordnete und zusammenfassende Gesamtplanungen für die Planungsräume zu erstellen.

3.1 *Die Organisationsform der Zusammenarbeit*

Bei der Beurteilung der rechtlichen Vorgaben für die Organisationsform grenzüberschreitender Regionalplanung ist zwischen den rahmenrechtlichen und den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu unterscheiden.

3.1.1 *Rahmenrechtliche Vorgaben*

Entsprechend seinem Charakter als Rahmengesetz enthält das ROG keine Einschränkung der Länder hinsichtlich der Wahl von Rechtsgrundlage, Rechtsform, Rechtsfähigkeit und Grad der organisatorischen Vergemeinschaftung der Zusammenarbeit. Eine Ausnahme gilt lediglich in bezug auf die Mitwirkung der Gemeinden bei der Planungsarbeit. § 5 Abs. 3 S. 2 ROG gebietet den Ländern nämlich, der kommunalen Ebene ein Mitwirkungsrecht auch an der auf Zwischenländerebene stattfindenden Planungsarbeit einzuräumen. Das kann sowohl in der Form der kommunalverbandlich verfaßten Regionalplanung unter mitentscheidender Beteiligung des Staates wie auch in der Form der staatlich verfaßten Regionalplanung unter verfahrensrechtlich abgesicherter Beteiligung der kommunalen Ebene geschehen[12].

3.1.2 *Verfassungsrechtliche Vorgaben*

Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene steht außer Frage, wenn auch die Befugnis der Länder hierzu recht unterschiedlich begründet wird[13]. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Zwischenländerkooperation sind z.T. jedoch sehr umstritten[14]. Nach gesicherter Erkenntnis ist eine organisatorische Verbindung auf Länderebene jedenfalls dann nicht verfassungswidrig, wenn

- die geschaffene Gemeinschaftseinrichtung nicht ermächtigt ist, Hoheitsbefugnisse auszuüben, d. h. Gesetze, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakte zu erlassen;
- bei der Einrichtung einer an sich zulässigen Gemeinschaftseinrichtung noch keine Kooperation in großem Stil betrieben wird und die Gesamtbetrachtung des Kumulationseffekts ergibt, daß innerbundesstaatliche Balance und demokratische Ordnung nicht gestört sind[15].

Das Demokratieprinzip gebietet überdies, daß eine auf Errichtung einer Landesgrenzen überschreitenden Regionalplanungsorganisation gerichtete Vereinbarung, an der ein Stadtstaat beteiligt ist, auf Seiten des Stadtstaates der Zustimmung durch die Bürgerschaft bedarf. Das ergibt sich daraus, daß das Demokratieprinzip einen allgemeinen Planungsvorbehalt für alle grundlegenden Planungsentscheidungen enthält[16] und die Vereinbarungen über die Errichtung grenzüberschreitender Regionalplanungsorganisationen als grundlegende Entscheidungen im Sinne der Vorbehaltslehre anzusehen sind, weil die zu bildenden Planungsräume das gesamte Gebiet der Stadtstaaten umfassen und die zu erarbeitenden planerischen Gesamtkonzepte den Rahmen für die innerstaatliche räumliche Planung bilden.

Im Gegensatz zu den Stadtstaaten bedürfen die Vereinbarungen auf niedersächsischer und schleswig-holsteinischer Seite aus Rechtsgründen dagegen nicht der Zustimmung durch die Landesparlamente, weil die grenzüberschreitenden Planungsräume nur einen Bruchteil ihrer Staatsgebiete umfassen, so daß die zu treffenden Planungsentscheidungen nicht das gesamte Landesgebiet einbeziehen und deshalb trotz ihrer möglicherweise bestehenden überregionalen Auswirkungen insbesondere im wirtschaftlichen Bereich nicht als landesweite Grundentscheidungen gewertet werden können.

3.2 *Abgrenzung der Planungsregionen*

Die Abgrenzung der Planungsräume der grenzüberschreitenden Regionalplanungsorganisationen hat nach dem Funktionalitätsprinzip, d. h. nach dem Verflechtungsmerkmal zu erfolgen[17]. Nur so ist die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen gewährleistet, wie sie vom Zweck des ROG gefordert wird. Das Funktionalitätsprinzip eignet sich überdies in besonderem Maße für die räumliche Gliederung von Verdichtungsräumen, weil die Verflechtungsintensität gerade hier besonders groß ist und der funktionale Planungsraum die Eigenschaft hat, Raumkonflikte zu reduzieren[18].

3.3 *Die Pflicht zur Aufstellung übergeordneter und zusammenfassender Programme und Pläne*

Die von den Kritikern herausgestellte, partielle Erfolglosigkeit der Landesgrenzen überschreitenden Regionalplanung an Unterelbe und Unterweser wird auch darauf zurückgeführt, daß in der jeweiligen Region ein von allen Beteiligten akzeptiertes, hinreichend konkretes Gesamtkonzept für die räumliche Entwicklung fehle[19]. Ob diese Kritik hinsichtlich des Unterweserraumes nach Erscheinen der Empfehlung des Planungsrates der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen zur räumlichen Entwicklung des gemeinsamen Planungsraumes vom 20. 1. 1983 noch aufrechterhalten werden kann, erscheint zweifelhaft. Hinsichtlich der Unterelberegion ist sie jedenfalls zutreffend. Denn der Planungsrat der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein hat bisher kein umfassendes Raumordnungsprogramm für sein Plangebiet aufgestellt, sondern immer nur Entschließungen über räumliche oder sachliche Teilbereiche erlassen[20]. Eine Planung für die Gesamtregion, d. h. unter Zusammenfassung der hamburgischen, niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Teile, fehlt völlig.

Abgesehen davon, daß es zur Steigerung der Effektivität der grenzüberschreitenden Regionalplanung möglicherweise angebracht ist, regionale Gesamtplanungen zu erstellen, ist aber auch § 5 Abs. 3 S. 3 ROG dahingehend auszulegen, daß die beteiligten Länder im Rahmen der gebotenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne zu erstellen haben. Das ergibt sich insbesondere aus einer teleologischen Überlegung. Denn wie bei der hochstufigen Landesplanung liegt ein wesentlicher Zweck der Regionalplanung in ihrer Koordinationsfunktion, d. h. ihr kommt die Aufgabe zu, auf regionaler Ebene eine fachübergreifende Abstimmung staatlicher Tätigkeit herbeizuführen (horizontale Koordination) und eine Umsetzung der von der hochstufigen Landesplanung gesetzten Vorgaben auf die nachgeordnete örtliche Ebene zu bewirken (vertikale Koordination)[21]. Diese Aufgabe kann nur erfüllt werden, wenn eine auf gesamträumliche Gesichtspunkte beschränkte umfassende Rahmenplanung auch auf regionaler Ebene erstellt wird. Die Notwendigkeit der Aufstellung eines räumlichen Gesamtkonzepts für die Region gilt in besonderem Maße für die Landesgrenzen überschreitende Planungsregion. Das ergibt sich daraus, daß das ROG im Bereich der grenzüberschreitenden Planung eine der im innergebietlichen Bereich vorhandenen hochstufigen Landesplanung vergleichbare Planungsstufe nicht vorsieht und deshalb außerhalb der Regionalplanung keine umfassenden Programme und Pläne erstellt werden müssen. Die Koordinationstätigkeit der Regionalplanung hat daher im Landesgrenzen überschreitenden Bereich ein besonderes Gewicht.

4. *Rechtliche Beurteilung der bestehenden Regionalplanungsorganisationen an Unterelbe und Unterweser*

4.1 *Organisationsform*

Aufgrund der herausgearbeiteten *rahmenrechtlichen* Kriterien ergibt sich, daß gegen die Rechtmäßigkeit der Organisationsform der Gemeinsamen Landesplanungen an Unterelbe und Unterweser keine Bedenken bestehen.

Die bestehenden Planungsorganisationen sind staatsverbandlich verfaßt. Der rahmenrechtlich vorgegebenen Pflicht der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der grenzüberschreitenden Regionalplanung sind die beteiligten Länder durch Gewährung verfahrensrechtlicher wie auch institutioneller Mitentscheidungsrechte nachgekommen.

Im Bereich der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein findet eine verfahrensmäßige Mitentscheidung der schleswig-holsteinischen Gemeinden und Kreise insofern statt, als diese an der Aufstellung der schleswig-

holsteinischen Regionalpläne, durch welche die Empfehlungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates erst Verbindlichkeit erlangen, beteiligt werden[22]. Daneben ist eine institutionelle Beteiligung der Kreise darin zu sehen, daß ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Randkreise Sitz und Stimme im Plenum des Gemeinsamen Landesplanungsrates hat[23].

Die niedersächsischen Kreise sind im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen insofern institutionell beteiligt, als sie in der Regionalen Arbeitsgemeinschaft repräsentiert sind. Ihr Beteiligungsrecht wird überdies dadurch gewährleistet, daß sie selbst die Regionalpläne aufstellen, durch welche die Empfehlungen des Planungsrates in verbindliche Rechtsform umgesetzt werden können[24]. Das gemeindliche Beteiligungsrecht wird gem. § 8 Abs. 3 S. 2 NROG dadurch gewahrt, daß den Gemeinden – soweit sie nicht selbst Träger der Regionalplanung sind – der Entwurf des Regionalplans zur Stellungnahme zugeleitet wird und Anregungen und Bedenken mit ihnen zu erörtern sind.

Dasselbe gilt für das Beteiligungsrecht der niedersächsischen Gemeinden im Bereich der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Für die bremischen Stadtgemeinden ist hier eine institutionelle Mitentscheidung vorgesehen, da drei Mitglieder der stadtbremischen Bürgerschaft und ein Vertreter des Magistrats der Stadtgemeinde Bremerhaven im Planungsrat sitzen[25].

Die *verfassungsrechtlichen* Grenzen werden insoweit nicht überschritten, als die Organe der Gemeinsamen Landesplanungen nicht befugt sind, Hoheitsbefugnisse auszuüben, sondern ihre Entschließungen in Form von Empfehlungen ergehen, und die Zusammenarbeit aufgrund formloser Verständigungen stattfindet. Überdies läßt sich nicht feststellen, daß die Zusammenarbeit der vier norddeutschen Bundesländer im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanungen und der darüber hinaus vorhandenen Zwischenländereinrichtungen insgesamt ein Ausmaß erreicht hat, das die innerbundesstaatliche Balance und demokratische Ordnung stört.

Es bestehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Rechtsgrundlagen der Gemeinsamen Landesplanungen, weil bislang weder die bremische noch die hamburgische Bürgerschaft der jeweils getroffenen Verständigung in Form eines Gesetzes zugestimmt hat[26].

4.2 *Abgrenzung der Planungsregionen*

Die Aufteilung des *Unterelberaums* in zwei selbständige Planungsregionen steht nicht in Übereinstimmung mit dem im ROG verwendeten Begriff der Region, wie er von der herrschenden Meinung ausgelegt wird. Vielmehr gebietet das Gesetz den Ländern Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein, einen einheitlichen Planungsraum für Hamburg und sein Umland zu bilden. Denn es handelt sich bei dem Unterelberaum mit Hamburg im Zentrum um einen Bereich, welcher durch vielfältige enge Verflechtungsbeziehungen zwischen der Kernstadt und dem Umland gekennzeichnet sind. Das ist immer wieder ausgesprochen worden und kommt auch darin zum Ausdruck, daß hier bereits seit geraumer Zeit besondere Bemühungen zur Erstellung von Planungsorganisationen und -konzepten zu verzeichnen sind. Diese Verflechtungsbeziehungen lassen sich nicht aufteilen in solche mit dem schleswig-holsteinischen Umland und solche, die zum niedersächsischen Umland bestehen. Vielmehr handelt es sich um vielschichtige Interdependenzen mit allseitiger Wirkung, die nur in einer Gesamtbetrachtung sachgerecht erfaßt werden können[27]. Da nach dem von dem ROG verwendeten funktionalen Regionsbegriff die Einteilung des Raumes in Regionen gerade darauf abzielt, bestehende enge Verflechtungsbeziehungen zu erfassen, ist deshalb für Hamburg und sein Umland eine einheitliche Planungsregion zu schaffen.

Gegen die Abgrenzung des Planungsraumes an der *Unterweser* sind – soweit ersichtlich – bislang nur insoweit Bedenken erhoben worden, als die niedersächsischen Landkreise Diepholz und Cuxhaven nur etwa je zur Hälfte zum Plangebiet gehören. Im Hinblick auf den hier zugrunde gelegten funktionalen Regionsbegriff können sich daraus aber keine Zweifel gegen die Abgrenzung des Planungsraumes ergeben. Denn die Kritik gründet nicht darauf, daß auch die weiteren Teile der Kreise Diepholz und Cuxhaven in engem funktionalen Zusammenhang zu Bremen stünden und deshalb in die Gemeinsame Landesplanung einzubeziehen seien. Der entscheidende Punkt ist vielmehr, daß unter den gegebenen Umständen Plangebiets- und Kreisgrenzen nicht vollständig übereinstimmen. Eine derartige Übereinstimmung von Plangebiets- und Verwaltungsgrenzen setzt der funktionale Regionsbegriff aber nicht voraus.

4.3 *Planungsinstrumentarium*

Die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen ist dem rahmenrechtlichen Gebot zur Aufstellung eines übergeordneten und zusammenfassenden Programms (Plans) für ihr Plangebiet gefolgt. Dagegen fehlt ein solches Programm (Plan) für das Gebiet der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein. Überdies ist keine Planung für die Gesamtregion Unterelbe vorhanden, welche die hamburgischen, niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Teile zusammenfaßt.

5. *Ergebnis*

Unter Zugrundelegung der herausgearbeiteten rahmenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben läßt sich feststellen, daß gegen die Organisationsform der gegenwärtig bestehenden Regionalplanungseinrichtungen an Unterelbe und Unterweser nur insoweit Bedenken bestehen, als weder die bremische noch die hamburgische Bürgerschaft der jeweils getroffenen Verständigung zugestimmt hat. Die Aufteilung des Unterelberaums in zwei selbständige Planungsregionen steht überdies nicht in Übereinstimmung mit dem im ROG verwendeten funktionalen Regionsbegriff. Vielmehr verlangen die vielfältigen engen Verflechtungsbeziehungen Hamburgs zu seinem Umland, welche sich nicht in solche zu dem schleswig-holsteinischen und solche zu dem niedersächsischen Nachbarn aufteilen lassen, daß für den Unterelbebereich mit Hamburg im Zentrum eine einheitliche Planungsregion geschaffen wird. Desweiteren fehlt ein gesamträumliches Konzept für die Unterelberegion.

Anmerkungen

1 BVerfGE 3, 407 (427).

2 Eine Zusammenstellung der Kritikpunkte befindet sich bei *Bunse:* Das Planungsinstrumentarium der Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie der kreisfreien Städte Niedersachsens im Bereich der Raumordnung Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 94. – Münster 1984, S. 52 ff.
Vgl. auch *Timmer:* Analyse und Bewertung raumbedeutsamer Faktoren in Norddeutschland, Teil III: Politisch-administrative Leistungsfähigkeit. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 74. – Hannover 1983, Abschn. 2.2.2.

3 Vgl. *Cholewa; Dyong; v.d. Heide:* Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, Loseblatt, 2. Aufl., 9. Lfg. Dez. 1983. – Stuttgart u.a.; Schleswig-Holstein, Abschn. IV: Grenzüberschreitende Regelungen, Ziffer 2.1.; *Speckter:* 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet. In: Raumordnung an der Niederelbe. – Kiel u.a. 1968, S. 23 ff.; *Bahr:* Die landesplanerische Zusammenarbeit mit den Nachbarländern. In: Deutscher Planungsatlas, Bd. 8: Hamburg, Lieferung: 10. – Hannover 1976, S. 17.

4 *Speckter* (a.a.O.), S. 24.

5 Vgl. Entschließung zur Verwirklichung der gemeinsamen Planung im Randgebiet um Hamburg vom 29. 2. 1960 i.d.F. vom 16. 2. 1967. In: Raumordnung an der Niederelbe, hrsg. vom Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein u.a. – Kiel u.a. 1968, S. 159 ff. Dazu *Bahr* (a.a.O.), S. 28 ff.; *Heuer/Knopf:* Regionalplanung im Hamburger Umland. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 1976, 224 (233).

6 Vgl. Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen: Arbeits- und Informationsmappe, hrsg. vom Niedersächsischen Minister des Innern, Nov. 1980; *Bunse* (a.a.O.), S. 44 ff.

7 Vgl. die Richtlinie über die Vergabe von Finanzierungshilfen aus dem Aufbaufonds der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen (Vergaberichtlinie Hamburg/Niedersachsen) vom 3. 11. 1977, geändert durch Beschlüsse des Planungsrates vom 2. 3. 1978 und 23. 1. 1980, Bekanntmachungen des Ministers des Innern vom 8. 11. 1977 (NdsMBl. S. 1467), vom 10. 5. 1978 (NdsMBl. S. 837) und vom 9. 4. 1980 (NdsMBl. S. 503).

8 Siehe die Erste Empfehlung der Hauptkommission zur räumlichen Entwicklung in der Fassung vom 8. 5. 1969 (NdsMBl. S. 880). Die Empfehlung wurde durch die Empfehlung der Hauptkommission zur Verwirklichung der gemeinsamen Raumordnungsvorstellungen vom 13. 5. 1971 (NdsMBl. S. 759) als Grundlage der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen bestätigt.

9 Vgl. Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen: Arbeits- und Informationsmappe, hrsg. vom Niedersächsischen Minister des Innern und dem Senator für das Bauwesen. – Bremen, Okt. 1980; *Bunse* (a.a.O.), S. 49 ff.

10 Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen: Empfehlung des Planungsrates zur räumlichen Entwicklung des gemeinsamen Planungsraumes vom 20. Jan. 1963, hrsg. vom Senator für das Bauwesen. – Bremen.

11 Vgl. Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen: Arbeits- und Informationsmappe (a.a.O.), Ziffer 7 „Aufbaufonds".

12 Dazu eingehend *Bunse* (a.a.O.), S. 174 ff.

13 Vgl. etwa *Kisker:* Kooperation im Bundesstaat. – Tübingen 1971, S. 85 ff.; *Jagenlauf:* Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz. Diss. Tübingen 1966, S. 60 ff.; *Weber:* Kriterien des Bundesstaates. – Wien 1980, S. 256 f.; *Schneider:* Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961), 1 (2); *Krämer:* Organisatorische Verbindungen auf Länderebene. Diss. Münster 1973, S. 116 ff.

14 Vgl. die Darstellung des Meinungsstandes bei *Bunse* (a.a.O.), S. 180 ff.

15 Im Ergebnis ähnlich *Timmer* (a.a.O.), Abschn. 3.1.1.

16 Vgl. *Ossenbühl:* Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? Gutachten B für den 50. Deutschen Juristentag. – Wien 1974, S. 75; *Böckenförde:* Planung zwischen Regierung und Parlament. In: Der Staat, 1972, 429 (444); *Bull:* Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. – Kronenberg/Ts. 1977, S. 121; *Erbguth:* Zur Rechtsnatur von Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung. In: DVBl 1981, 557 (560); *ders.:* Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 19. – Münster 1975, S. 169; *Brentano:* Verfassungs- und raumordnungsrechtliche Probleme der Regionalplanung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 47. – Münster 1978, S. 64.

17 So die herrschende Meinung. Vgl. *Ernst.* In: *Ernst; Hoppe:* Öffentliches Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht. 2. Aufl. – München 1981, Rdnr. 70; *Brentano* (a.a.O.), S. 18 ff., insbesondere S. 30; *Evers:* Das Recht der Raumordnung. – München 1973, S. 119; *Erbguth:* Probleme (a.a.O.), S. 51 ff., insbesondere S. 52; *Rutkowski:* Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung. Diss. Münster 1974, S. 9; *Asmuß.* In: *Brügelmann* u.a.: Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965, Kommentar, Loseblatt, Stand: 5. Lfg. 1970. – Stuttgart u.a., § 5 Anm. IV 7a)aa). In dieselbe Richtung weisend *Söfker:* Trägerschaft und Funktion der regionalen Raumordnung. In: Regionale Raumordnung und gemeindliche Planungshoheit im Konflikt? Schriftenreihe des Niedersächsischen Städteverbandes, Heft 10. – Hannover 1968, S. 5 f.; *Bielenberg; Erbguth; Söfker:* Raumordnungs- und Planungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Loseblatt. – Bielefeld. Stand: 10. Lfg., Nov. 1983, K § 5, Rdnr. 56.

18 Vgl. *Janning:* Räumliche und trägerschaftliche Alternativen zur Organisation der Regionalplanung. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 409. – Berlin 1982, S. 80.

19 Vgl. *Timmer* (a.a.O.), Abschn. 2.2.2; *Bahr* (a.a.O.), S. 32.

20 Vgl. die Auflistung der Entschließungen bei *Bielenberg; Erbguth; Söfker* (a.a.O.), E 260.

21 Dazu *Erbguth:* Die Koordination raumbedeutsamer Fachplanungen. In: BayVBl. 1981, 577; *Stern; Burmeister:* Die Verfassungsmäßigkeit eines landesplanungsrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden. In: Landesentwicklung, Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf 1975, S. 11; *Weidemann:* Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder nach dem Raumordnungsgesetz. – Köln 1971, S. 16; vgl. *Wahl:* Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. I. – *Berlin 1978, S. 6 ff.; Benz:* Kommunale Finanzwirtschaft und Landesplanung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 88. – Münster 1983, S. 56 ff.

22 Vgl. § 7 Schleswig-Holsteinisches Gesetz über die Landesplanung in der Fassung vom 24. 6. 1981 (GVOBl. S. 117). Dazu *Henrich:* Kommunale Beteiligung in der Raumordnung und Landesplanung, Bd. II: Beteiligungsrecht und Beteiligungsverfahren nach dem Landesplanungsrecht der Länder. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 73. – Münster 1981, S. 17, 191.

23 Vgl. *Cholewa; Dyong; v.d. Heide* (a.a.O.); Schleswig-Holstein, Abschn. IV: Grenzüberschreitende Regelungen, Ziffer 2.1.3., S. 4.

24 Vgl. § 7 Abs. 1 und Abs. 2 Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 10. 8. 1982 (GVBl. 339). Dazu *Henrich* (a.a.O.), S. 182.

25 Vgl. Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen: Arbeits- und Informationsmappe (a.a.O.), Ziffer 2 „Planungsrat".

26 Die hamburgische Bürgerschaft wurde durch den Senat über die ergriffenen Maßnahmen lediglich informiert (vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 28. 10. 1975, Drucks. 8/1089, betr. Zusammenarbeit Hamburgs mit den Nachbarländern in der Region und in Norddeutschland). Dasselbe gilt für die bremische Bürgerschaft (vgl. Bekanntmachung des Niedersächsischen Ministers des Innern vom 14. 6. 1977, MBl. S. 712).

27 Das hat *F. Schumacher* bereits im Jahre 1932 erkannt, als er schrieb: „An der durch den Begriff ‚Hamburg' charakterisierten Stelle der Unterelbe (ist) ein Lebensraum vorhanden ..., dessen Probleme und Interessen eine Einheit bilden... Was auch sonst hinsichtlich eines Gebildes, das mit Hamburgs Zukunft verknüpft ist, geschieht, kann niemals allein durch eine Regelung mit Schleswig-Holstein geschehen, es bedarf stets zugleich einer Regelung mit Hannover. Da dadurch die Schwierigkeit einer Lösung naturgemäß wächst, muß man die Notwendigkeit immer wieder betonen, vor dieser Schwierigkeit nicht zurückzuschrecken und sich nicht etwa mit einer bequemeren Lösung zufrieden geben." (Abgedruckt in: *Kallmorgen:* Schumacher und Hamburg. – Hamburg 1969, S. 190.