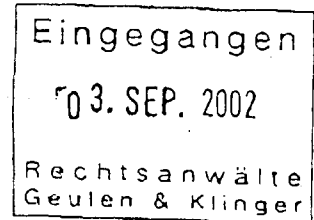
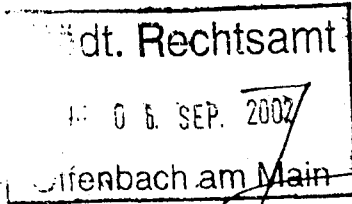


4. Senat
4 N 3272/01

Verkündet am: 16. August 2002

lage zur Magistratsvorlage Nr. **281/02**

(Meister), Angestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

der Stadt Offenbach,
vertreten durch den Magistrat,
Berliner Straße 100, 63065 Offenbach,

Antragstellerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen und Dr. Remo Klinger, Scha-
perstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

das Land Hessen,

1. vertreten durch das Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr und Landesentwicklung,
Kaiser-Friedrich-Ring 75, 65185 Wiesbaden,
2. vertreten durch die Regionalversammlung Südhessen,
Postanschrift: Regierungspräsidium Darmstadt als Geschäftsstelle der
Regionalversammlung Südhessen,
Wilhelminenstraße 1 - 3, 64283 Darmstadt,

Antragsgegner,

bevollmächtigt zu 1: Rechtsanwälte Clifford, Chance, Pünder,
Mainzer Landstraße 46, 60325 Frankfurt am Main,

wegen Überprüfung der Gültigkeit des Regionalplans Südhessen 2000

- 2 -

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 4. Senat - durch

Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Koch,
Richter am Hess. VGH Eisenberg,
Richter am Hess. VGH Dr. Michel,
Richter am Hess. VGH Schröder,
Richter am Hess. VGH Dr. Dittmann

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 15. August 2002 für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist im Kostenauspruch vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin darf die Vollstreckung jedoch durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, sofern nicht der Antragsgegner vor der Vollstreckung in entsprechender Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Regionale Raumordnungsplan Südhessen 1995 enthielt unter Nr. 7.4. folgende Aussage:

"Der Flughafen Frankfurt/Main ist in seiner Bedeutung als internationaler Großflughafen zu erhalten und zu stärken. Der Bau zusätzlicher Start- und Landebahnen, eine Verschiebung des Parallelbahnsystems und eine Nutzung der Startbahn 18 West als Landebahn soll nicht erfolgen. Kapazitätserweiterungen sollen durch verbesserte Nutzungskonzepte im Rahmen des technisch Machbaren erfolgen. Eventuelle Kapazitätserweiterungen haben im Rahmen der heutigen Gebietsgrenzen (Zaun) stattzufinden."

Am 10.12.1999 beschloss die regionale Planungsversammlung beim Regierungspräsidium Darmstadt den Regionalplan Südhessen 2000. Darin wird unter Nr. 7.4.-1 folgende Aussage getroffen:

- 3 -

"Zur Sicherung der internationalen Anbindungsqualität der Rhein-Main-Region ist der Flughafen Frankfurt/Main in seiner Bedeutung als internationaler Großflughafen zu erhalten und zu stärken. Die genaue planerische Aussage für die erforderlichen Schritte und Maßnahmen lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht treffen. Dies ist erst nach Abschluss des Mediationsverfahrens und der nachfolgenden Entscheidung der Hessischen Landesregierung und des Hessischen Landtags möglich. Eine eventuelle Kapazitätserweiterung des bestehenden Start- und Landebahnsystems für den Flughafen Frankfurt/Main setzt ein Raumordnungsverfahren voraus. Darin ist die Vereinbarkeit einer eventuellen Erweiterung mit den Erfordernissen der Raumordnung zu prüfen. Sollten sich daraus Siedlungs- oder sonstige Flächenrestriktionen ergeben, sind diese im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang in einem Änderungsverfahren zum Regionalplan zu bearbeiten und verbindlich festzustellen. Mit Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes der DB AG ist eine intensive Verknüpfung zwischen Schienen- und Luftverkehr zur Beförderung von Passagieren und Gütern sowie zur weiteren Optimierung des Flughafens Frankfurt/Main anzustreben."

Durch Beschluss vom 14.11.2000 genehmigte die Hessische Landesregierung den Regionalplan mit 4 "Ausnahmen und Auflagen". Die Nebenbestimmung unter Nr. 3 hat folgenden Wortlaut:

"3. Der Regionalplan Südhessen wird mit folgender Auflage versehen: "Gemäß Ziffer 7.4-1 wird der erforderliche Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main in einem Änderungsverfahren zum Regionalplan erarbeitet und verbindlich festgelegt. Dabei sind die Vorgaben des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 zu beachten": „Der Flughafen Frankfurt/Main soll auch künftig den zu erwartenden Entwicklungen gerecht werden und seine Funktion als bedeutende Drehscheibe im internationalen Luftverkehr sowie als wesentliche Infrastruktureinrichtung für die Rhein-Main-Region erfüllen. Hierzu ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren. Die Verknüpfung mit dem Schienenfern- und Regionalverkehr ist auszubauen. Die Zusammenarbeit mit dem Flughafen Hahn in Rheinland-Pfalz ist zu vertiefen."

Bei der Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus ist auf die Nachruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Die verbindliche Festsetzung der Nachtflugbeschränkungen erfolgt in den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz".

Am 24.12.2001 hat die Antragstellerin den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Sie macht im Wesentlichen geltend, der Normenkontrollantrag sei statthaft. Es lasse sich die Auffassung vertreten, dass der Regionalplan eine Rechtsvorschrift im formellen Sinne sei. Dafür spreche die Regelung des Aufstellungsverfahrens in § 7 des Hessischen Landesplanungsgesetzes - HLPG -. Jedenfalls handele es sich um eine Rechts-

- 4 -

vorschrift im materiellen Sinne, denn Regionalplänen komme gegenüber allen Behörden und Gemeinden bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Bindungswirkung zu.

Sie, die Antragstellerin, werde auch in ihren Rechten verletzt und sei daher antragsbefugt. Insbesondere werde sie in ihrer Planungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, in ihrer Rechtsposition als Eigentümerin von Grundstücken bzw. als Trägerin kommunaler Einrichtungen verletzt.

Der Regionalplan Hessen 2000 sei hinsichtlich der Nr. 7.4-1 sowie der entsprechenden Teile des Genehmigungsbeschlusses der Landesregierung nichtig. Der Plan sei in seiner veröffentlichten Form mit dem beigelegten Genehmigungsbeschluss in sich widersprüchlich und verletze daher den Grundsatz der Normklarheit. Weiterhin sei zu beanstanden, dass sie, die Antragstellerin, nicht ordnungsgemäß angehört worden sei. Auch das Genehmigungsverfahren sei nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden. Die Landesregierung könne Regionalpläne nicht aufstellen, sondern nur genehmigen. Verstöße nach Auffassung der Landesregierung ein Regionalplan gegen Vorgaben des Landesentwicklungsplans, so könne die Landesregierung die Änderung nicht selbst vornehmen, sondern sie habe den Plan mit Hinweisen zur Änderung an die Regionalversammlung zurückzugeben. Überdies sei der Regionalplan hinsichtlich der hier beanstandeten Aussagen auch abwägungsfehlerhaft zu Stande gekommen.

Die Antragstellerin beantragt festzustellen:

Ziffer 7.4-1 des Regionalplans Südhessen 2000 einschließlich des Genehmigungsbeschlusses der Landesregierung vom 14. November 2000, Satz 1 Ziffer 3 und Satz 4 (Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 5. Februar 2001, Nr. 6) sind nichtig.

Hilfsweise:

Ziffer 7.4-1 des Regionalplans Südhessen 2000 einschließlich des Genehmigungsbeschlusses der Landesregierung vom 14. November 2000, Satz 1 Ziffer 3 und Satz 4 (Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 5. Februar 2001, Nr. 6) sind insofern nichtig wie sie folgende Sätze enthalten:

"Der Flughafen Frankfurt/Main soll auch künftig den zu erwartenden Entwicklungen gerecht werden und seine Funktion als bedeutende Drehscheibe im internationalen Luftverkehr sowie als wesentliche Infrastruktureinrichtung für die Rhein-Main-Region erfüllen. Hierzu ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landesystem hinaus zu planen und zu realisieren."

Der Antragsgegner beantragt,

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Vertreten durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung macht er geltend, der Antrag sei nicht statthaft. Nr. 7.4-1 des Regionalplans in Verbindung mit der Genehmigung der Landesregierung stelle keine Rechtsnorm im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO dar. Unabhängig von der Rechtsqualität der Genehmigung gegenüber dem Planungsträger sei sie aus der Sicht sonstiger Planbetroffener nur unselbständiger Teil des Rechtssetzungsvorgangs und könne nur mit Rechtsbehelfen gegen den Plan insgesamt angegriffen werden. Nr. 7.4-1 des Regionalplans weise selbst nicht den Charakter einer Rechtsnorm auf. Es sei zweifelhaft, ob es sich um eine Rechtsvorschrift im formellen Sinn handle, da der Landesgesetzgeber für den Regionalplan keine der anerkannten Formen für Rechtsnormen vorgeschrieben habe. Auch das Verfahren für die Aufstellung des Regionalplans lasse keinen Rückschluss auf dessen formelle Rechtsnormqualität zu. Entscheidend sei, dass der Regionalplan nach seinem materiellen Inhalt keine normenkontrollfähige Rechtsvorschrift sei. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof stehe auf dem Standpunkt, dass Regionalpläne materiellen Rechtsnormcharakter aufwiesen, wenn und soweit sie für verbindlich erklärt worden seien, so wie dies auch bei Abfallwirtschaftsplänen geschehe. Eine solche Verbindlicherklärung kenne das Hessische Landesplanungsgesetz indessen nicht. Die Rechtsprechung zur Bayerischen Regionalplanung könne daher nicht auf das Hessische Landesplanungsgesetz übertragen werden. Regionalpläne seien daher mit der Rechtsprechung des OVG Lüneburg nicht per se als Rechtsnormen anzusehen.

Allenfalls könnten Ziele der Raumordnung materiellen Normcharakter aufweisen. Anders als die Ziele seien die sonstigen Grundsätze der Raumordnung regelmäßig zu unbestimmt, um Wirkungen einer Rechtsnorm zu entfalten. Nr. 7.4-1 des Regionalplans sei kein Ziel der Raumordnung. Der Regionalplan Südhessen 2000 unterscheide ausdrücklich zwischen Zielen und Grundsätzen sowie sonstigen Erfordernissen in der Raumordnung. Die verbindlichen Ziele seien durch Fett- und Kursivdruck besonders hervorgehoben. Nr. 7.4-1 des Regionalplans sei demgegenüber nicht als Ziel gekennzeichnet. Teilweise werde die Auffassung vertreten, dass eine derartige Kennzeichnung die Qualität der planerischen Festlegung nicht konstitutiv bestimmen könne. Gegen diese Auffassung bestünden bereits deshalb erhebliche Bedenken, weil es der Regio-

nalversammlung überlassen bleiben müsse, den Grad der Verbindlichkeit der von ihr aufgestellten Planinhalte im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten konstitutiv zu bestimmen.

Letztlich könne dies aber dahinstehen, weil Nr. 7.4-1 des Regionalplans inhaltlich nicht den Anforderungen eines Ziels im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG genüge. Die Regionalversammlung habe in der Begründung zu Nr. 7.4 ausdrücklich betont, dass zum Zeitpunkt ihrer Beschlussfassung am 10.12.1999 keine genaue planerische Aussage über die Maßnahmen zur Erhaltung und Stärkung des Flughafens Frankfurt getroffen werden könnten. Vielmehr heiße es, dass der Regionalplan allen Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Flughafens Raum lasse. Hieran werde durch die Auflage Nr. 3 der Genehmigung des Regionalplans durch die Landesregierung vom 14.11.2000 nicht so viel verändert, dass diese dadurch zu einer Zielfestlegung würde. Das Hessische Landesplanungsgesetz biete der Landesregierung gar keine Rechtsgrundlage, eine von der Regionalversammlung aufgestellte unverbindliche Festlegung in einem Regionalplan in eigener Kompetenz in eine verbindliche Zielbestimmung zu ändern. Soweit die Antragstellerin den Plan für unbestimmt halte, da sie nicht ersehen könne, welche konkreten Einflüsse sich für ihre zukünftigen Planungen ergäben, liege darin kein Verstoß gegen das Gebot der Normklarheit. Vielmehr sei es gerade die Eigenart der nicht verbindlichen Inhalte eines Regionalplans, dass sie sachlich und räumlich noch nicht bestimmt sein könnten und keine Rechtsnormen seien. Nr. 7.4-1 des Regionalplans fehle daher sowohl die formelle als auch die materielle Rechtsnormqualität.

Überdies fehle der Antragstellerin die Antragsbefugnis, da sie keine Rechte aus Art. 14 Abs. 1 bzw. aus Art. 28 Abs. 2 GG herleiten könne. Eine Antragsbefugnis als Behörde stehe der Antragstellerin ebenfalls nicht zu. Jedenfalls fehle es der Antragstellerin am allgemeinen Rechtsschutzinteresse, da ihr die beantragte Teilnichtigerklärung keinen rechtlichen Vorteil bringe. Überdies sei zu beachten, dass der fachplanungsrechtliche Rechtsschutz auf das Zulassungsverfahren konzentriert bleiben müsse.

Der Regionalplan sei auch formell rechtmäßig. Die streitige Auflage stelle keine teilweise Versagung der Genehmigung nach § 8 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 HLPG dar. Es sei zweifelhaft, ob die Landesregierung die Genehmigung überhaupt hätte versagen dürfen. Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 mit seinen möglicherweise über den Regionalplan hinausgehenden Aussagen zum Flughafenausbau sei im Zeitpunkt der

- 7 -

Entscheidung über die Genehmigung des Regionalplans also am 14.11.2000 selbst noch nicht in Kraft getreten. Das stelle die Antragstellerin selbst fest, meine aber unverständlicherweise, dass darin ein Verfahrensfehler liege. Jedenfalls spreche die zeitliche Abfolge gegen eine Auslegung der Auflage als Teilversagung der Genehmigung. Die Auflage stelle auch keine Rückgabe des Regionalplans nach § 8 Abs. 4 HLPG dar und sei auch keine planändernde Auflage nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Bei genauer Betrachtung von Hintergrund und Wortlaut der Auflage ergebe sich, dass eine inhaltliche Änderung des Regionalplans von der Landesregierung gerade nicht beabsichtigt gewesen sei. Die Landesregierung habe sich im maßgeblichen Zeitpunkt dafür entschieden, Nr. 7.4-1 des Regionalplans zu genehmigen, wozu sie auch verpflichtet gewesen sei. Da zu diesem Zeitpunkt festgestanden habe, dass die planerische Aussage zum Ausbau des Flughafens in den Landesentwicklungsplan Aufnahme finden werde, habe die Landesregierung in Nr. 3 der Genehmigung darauf hingewiesen. Mehr als ein solcher Hinweis ergebe sich nicht aus dem Wortlaut der missverständlich so bezeichneten Auflage. Der Hinweis entfalte keinerlei eigenständige Wirkungen. Insbesondere sei nicht erkennbar, dass mit dem Hinweis etwa eine neue Verfahrensgestaltung zur Entscheidung über das Ob und Wie des Flughafenausbaus mit Zuständigkeitsverlagerung auf die Regionalversammlung habe erreicht werden sollen. Auch im Übrigen weise der Regionalplan keine Verfahrensfehler auf. Der Regionalplan sei auch materiell rechtmäßig und verletze nicht das Bestimmtheitsgebot. Das Abwägungsgebot sei weder durch die Regionalversammlung noch durch die Landesregierung verletzt worden. Ein Eingriff in die Planungshoheit der Antragstellerin sei ebenfalls nicht gegeben.

Der Hilfsantrag sei unstatthaft, weil er auf einen unzulässigen Verfahrensgegenstand gerichtet sei.

Vertreten durch die Regionalversammlung Südhessen führt der Antragsgegner aus, soweit die Antragstellerin den Genehmigungsbeschluss vom 14.11.2000 mit seinen Auflagen angreife, werde darauf hingewiesen, dass diese Fragen den Gegenstand eines Verwaltungsrechtsstreits bildeten, den die Regionalversammlung vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt angestrengt habe. Die Regionalversammlung sehe Nr. 3 der Genehmigung als eine Nebenbestimmung mit Regelungscharakter an, die den Inhalt des Regionalplans verändere, da sie eine deutliche Festlegung zu Gunsten eines Ausbaus des Frankfurter Flughafens enthalte, während die Regionalversammlung diese

Frage bewusst offen gelassen habe. Die Regionalversammlung sei der Ansicht, dass die Landesregierung zu dem Eingriff in die Rechte der Regionalversammlung nicht ermächtigt gewesen sei. Die Rechte der Hessischen Landesregierung über die Genehmigung und das einzuhaltende Verfahren seien in § 8 Abs. 3 - 5 HLPG abschließend geregelt. Der Landesregierung werde keine Ermächtigung eingeräumt, einen beschlossenen Regionalplan inhaltlich zu ändern oder mit Auflagen zu versehen. Die einzige Ausnahme bilde § 8 Abs. 3 Satz 2 HLPG, nach dem die Genehmigung auf sachliche oder räumliche Teile des Plans beschränkt werden könne, wenn dies im Hinblick auf den Gesamtplan vertretbar sei. Eine solche Ausnahme liege hier nicht vor. Hinzu komme, dass Nr. 3 der Genehmigung das rechtsstaatliche Gebot der Normklarheit verletze, da der Widerspruch zu Nr. 7.4-1 des Regionalplanes dazu führe, dass für Dritte nicht mehr erkennbar sei, welche Regelung zu beachten sei.

Die den Regionalplan Südhessen 2000 betreffenden Verwaltungsvorgänge des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2 Leitz-Ordner) sowie der Regionalversammlung Südhessen (7 Leitz-Ordner) liegen vor und waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag ist unzulässig, nämlich nicht statthaft, da der Regionalplan Südhessen 2000 keine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO darstellt.

Passiv legitimiert ist im vorliegenden Verfahren das Land Hessen als die Körperschaft, die den Regionalplan Südhessen 2000 hervorgebracht hat. Nach den Regelungen der §§ 7 und 8 HLPG sind in Hessen vier verschiedene Organe des Landes befugt, gemeinsam - mit je unterschiedlicher Aufgabenstellung - an der Entstehung eines Regionalplanes mitzuwirken. In der Regel beschließt die Regionalversammlung, dass der Regionalplan aufgestellt wird und macht Vorgaben für die Erarbeitung des Entwurfs. Die obere Landesplanungsbehörde, also das Regierungspräsidium (als Geschäftsstelle der Regionalversammlung), erarbeitet sodann den Entwurf unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in einem differenzierten Verfahren, das Anhörungen, Arbeiten von Ausschüssen und gegebenenfalls auch öffentliche Veranstaltungen einschließt. Sodann

beschließt die Regionalversammlung die Vorlage des Regionalplans an die oberste Landesplanungsbehörde (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 HLPG), also das für Raumordnung und Landesplanung zuständige Ministerium. Die oberste Landesplanungsbehörde stimmt den Regionalplan mit benachbarten Ländern ab. Sodann entscheidet die Landesregierung über die Genehmigung des Regionalplans. Die obere Landesplanungsbehörde macht den Regionalplan und die Genehmigung im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekannt. Ein gültiger und wirksamer Regionalplan kann aber nach den Regelungen der §§ 7 und 8 HLPG auch entstehen, wenn entweder oberste Landesplanungsbehörde und Landesregierung einerseits oder die Regionalversammlung andererseits völlig untätig bleiben.

Bleiben nämlich oberste Landesplanungsbehörde und die Landesregierung völlig untätig, so gilt der Regionalplan nach Ablauf von sechs Monaten gemäß § 8 Abs. 2 HLPG als genehmigt. Ein Regionalplan kann somit allein durch die Regionalversammlung und die obere Landesplanungsbehörde ohne aktives Zutun der obersten Landesplanungsbehörde und der Landesregierung zu Stande kommen.

Umgekehrt kann unter bestimmten Voraussetzungen die oberste Landesplanungsbehörde an Stelle der Regionalversammlung in eigener Zuständigkeit einen neuen Regionalplan aufstellen und die Genehmigung der Landesregierung herbeiführen (§ 7 Abs. 6 Satz 4 und § 8 Abs. 5 Satz 3 HLPG).

Es handelt sich bei allen vier genannten Institutionen um Organe des Landes Hessen.

Für die obere und die oberste Landesplanungsbehörde sowie für die Landesregierung liegt dies auf der Hand. Auch die Regionalversammlung ist eine Einrichtung des Landes Hessen, unbeschadet der regionalen Eingrenzung ihres Wirkungsbereiches und der Herkunft ihrer Mitglieder aus einer Planungsregion gemäß § 17 HLPG. Die in § 17 HLPG definierten Planungsregionen stellen lediglich geographische Einteilungen des Landes Hessen dar. Die Landkreise, kreisfreien Städte, der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, der Zweckverband Raum Kassel und schließlich die großen kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern wählen Mitglieder in die verschiedenen Regionalversammlungen, bilden jedoch nicht etwa regionale Planungsverbände mit je eigener Rechtspersönlichkeit oder eigenem Körperschaftsstatus. Gewissermaßen als Ausgleich für den fehlenden Körperschaftsstatus der Planungsregionen in Hessen bestimmt § 18 Abs. 3 HLPG, dass die Regionalversammlung selbst in

Ausführung des H LPG Trägerin eigener Rechte und Pflichten ist. Dadurch wird sie jedoch nicht selbst zu einer vollständigen Rechtspersönlichkeit, sondern wird zu einem mit eigenen Rechten ausgestatteten Organ des Landes Hessen. Danach steht zunächst fest, dass ausschließlich das Land Hessen richtiger Antragsgegner ist; denn nicht die Regionalversammlung erlässt den Regionalplan, sondern das Land Hessen durch seine vier oben genannten Organe, u. a. die Regionalversammlung.

Die im vorliegenden Verfahren erfolgte Vertretung des Landes Hessen durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und durch die Regionalversammlung Südhessen ist rechtlich nicht zu beanstanden und darüber hinaus sachdienlich. Es steht dem Land Hessen grundsätzlich frei, seine Vertretung vor Gericht selbst zu regeln. Sowohl die Regionalversammlung als auch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung haben sich selbst für befugt gehalten, das Land Hessen im vorliegenden Verfahren zu vertreten. Beide haben die Befugnis der jeweils anderen Institution zur Mitvertretung des Landes im vorliegenden Verfahren nicht in Zweifel gezogen. Die doppelte Vertretung des Landes Hessen ist im vorliegenden Verfahren trotz bzw. gerade wegen des erkennbaren Interessengegensatzes beider Organe des Landes sachdienlich. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Möglichkeiten des Zustandekommens von Regionalplänen in Hessen ist es sinnvoll, den Regionalplan im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens von demjenigen verteidigen zu lassen, der ihn maßgeblich tatsächlich aufgestellt hat. Im Fall vorangegangener Passivität der obersten Landesplanungsbehörde/Landesregierung sollte also die Regionalversammlung, im Fall der Planaufstellung nur durch die oberste Landesplanungsbehörde, also nur das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung das Land Hessen vertreten. Bei einem Zusammenwirken beider Organe bei der Planaufstellung sollten beide befugt sein, den Plan insgesamt zu verteidigen. Dies gilt in besonderem Maße im vorliegenden Fall des Regionalplans Südhessen 2000. Denn dieser Plan ist zwar in großen Teilen so in Kraft getreten, wie er von der Regionalversammlung beschlossen worden ist; er ist aber andererseits durch die Nebenbestimmungen des Genehmigungsbeschlusses der Landesregierung inhaltlich maßgeblich geändert worden.

§ 18 Abs. 3 Satz 2 H LPG steht einer Befugnis der Regionalversammlung, das Land Hessen im vorliegenden Verfahren zu vertreten, nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift erhält die Regionalversammlung die Möglichkeit, die Rechte, die ihr das Landesplanungsgesetz einräumt, gegenüber den Dienststellen des Landes nach Maßgabe der

Verwaltungsgerichtsordnung durch einen Antrag auf Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten zu wahren. Diese Vorschrift gewährt der Regionalversammlung sogar die Aktivlegitimation für eigene Anträge auf Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten, ermöglicht also In-sich-Prozesse des Landes Hessen. Da eine derartige Aktivlegitimation für In-sich-Prozesse ein besonderer Ausnahmefall ist, kann sie nur bei Vorliegen einer positiven gesetzlichen Regelung bejaht werden. Demgegenüber bleibt eine Befugnis zur Mitvertretung des Landes Hessen auf der Passivseite im Falle einer rechtlichen Überprüfung eines Regionalplans weit zurück, bedarf keiner ausdrücklichen Regelung, sondern lässt sich aus den allgemeinen Regeln des Prozessrechtes ableiten. Ein Schweigen des Hessischen Landesplanungsgesetzes zu dieser Frage bedeutet also nicht, dass die Regionalversammlung von einer Mitvertretung des Landes Hessen ausgeschlossen wäre. Die Befugnis der Regionalversammlung, das Land Hessen im vorliegenden Verfahren zu vertreten, ergibt sich auch aus ihren materiell-rechtlichen Befugnissen und Rechten in Bezug auf den Plan. Aus § 9 HLPG, der das Entscheidungsverfahren über Abweichungen vom Regionalplan regelt, ergibt sich, dass die Regionalversammlung in einzigartiger Weise auch nach Verabschiedung des Regionalplans Rechte an dem in Kraft getretenen Regionalplan hat. Abweichungen vom Regionalplan bedürfen nämlich grundsätzlich der Zustimmung der Regionalversammlung. Damit wird deutlich, dass die Regionalversammlung nicht auf den Status eines bloßen Plangebers beschränkt ist, sondern über eine Vielzahl von Befugnissen und Rechten verfügt, die sonst nur einer Körperschaft zukommen. Dieser Umstand rechtfertigt es, die Regionalversammlung als ein Gebilde eigener Art mit unvollkommenem Körperschaftsstatus an der Vertretung des Landes Hessen im vorliegenden Verfahren zu beteiligen (vgl. zur Passivlegitimation der nur teilrechtsfähigen Fachbereiche in Normenkontrollverfahren gegen Studien und Prüfungsordnungen Hess. VGH, Beschluss vom 29.08.1990 - 6 N 3630/87 - NVwZ-RR 1991 S. 80 - 82). Dies entspricht dem Charakter der Regionalplanung in Hessen als staatlich-kommunalem Kondominium (vgl. Gierke in: Brügelmann und Andere, Baugesetzbuch, Komm., Rdnr. 305 zu § 1).

Der Regionalplan Südhessen 2000 ist keine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Der rechtliche Charakter von Regionalplänen ist in der Literatur allgemein nach wie vor umstritten. Die Ausgestaltung des Raumordnungsrechts ist in den einzelnen Ländern so unterschiedlich, dass die Rechtslage auch tatsächlich uneinheitlich ist. Im Saarland und in den drei Stadtstaaten werden gar keine Regionalpläne aufgestellt.

Soweit Regionalpläne ausdrücklich als Rechtsverordnung (in Mecklenburg-Vorpommern) oder als Satzung (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen, Nachweise bei Brügelmann, a.a.O., Rdnr. 338) festgestellt werden, besteht kein Zweifel, dass es sich insoweit insgesamt um Rechtsnormen handelt, die im Wege der Normenkontrolle angegriffen werden können (BVerwG, Beschluss vom 20.12.1988 - 7 NB 2.88 - BVerwGE 81, S. 128 - 139; Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Loseblattausgabe, Rdnr. 113 zu § 47; Bickel, NJW 1985, S. 2444 [2446]). Nichts anderes gilt dort, wo wie z. B. in Bayern, Regionalpläne durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden (BVerwG, a.a.O., S. 131; BayVGH, Urteil vom 30.03.1982 - 20.N-909/79 - BayVBl. 1982, S. 726 ff. und Urteil vom 14.12.1983 VGHE 36, S. 104 ff. sowie Beschluss vom 12.09.1990 - 4 N 88.1300 - NVwZ-RR 1991 S. 332 f.).

In Hessen werden Regionalpläne in gesetzlich geordneten, förmlichen Verfahren erstellt und durch Bekanntmachung im Staatsanzeiger "in Kraft gesetzt". Hierdurch erhalten sie jedoch keinen förmlichen Normcharakter, denn sie werden nach den Vorschriften des Hessischen Landesplanungsgesetzes gerade nicht als Rechtsverordnung oder als Satzung erlassen.

Der Regionalplan Südhessen 2000 ist eine hoheitliche Maßnahme eigener Art, der keine Rechtsnormqualität zukommt. Nach allgemeiner Auffassung in der Rechtsprechung liegt eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO auch dann vor, wenn es sich in der Sache um eine abstrakt generelle Regelung mit Anspruch auf Verbindlichkeit handelt (BVerwG, Beschluss vom 20.07.1990 - 4 N 3.88 - NVwZ 1991 S. 262 f.). Für das Tatbestandsmerkmal der Verbindlichkeit ist es erforderlich, dass die fragliche hoheitliche Maßnahme **aus sich selbst heraus** rechtliche Wirkungen entfaltet. Es genügt also nicht, dass andere Normen (wie etwa § 1 Abs. 4 BauGB) an die Darstellungen des Plans als Tatsachen rechtliche Wirkungen knüpfen (BVerwG, Beschluss vom 20.07.1990 - 4 N 3.88 - NVwZ 1991 S.362 f.; Hess. VGH, Beschluss vom 26.02.1969 - IV N 8/67 - BRS 22 Nr. 14; Rasch, BauR 1977, 147 und Sodan/Ziekow, a.a.O., Rdnr. 113). Dementsprechend werden Flächennutzungspläne allgemein nicht als Rechtsnormen angesehen (Grauvogel in: Brügelmann, a.a.O., Rdnr. 159 zu § 5 BauGB, Kopp/Schenke, a.a.O., Rdnr. 22 zu § 47 VwGO, Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 8. Aufl., Komm., Rdnr. 45 zu § 5). Gleiches hat für hessische Raumordnungspläne zu gelten, da auch die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG nicht anders zu beurteilen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat gerade im Hinblick darauf,

g
2
f.
lt
e

dass Darstellungen des Flächennutzungsplans öffentliche Belange sind, die auch einem privilegierten Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB entgegenstehen können, hervorgehoben, dass die die Zulässigkeit des Vorhabens hemmende Wirkung nicht (allein) darauf beruht, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplans Inhalt einer Planung sind. Es führt in diesem Zusammenhang aus: „Anders als Festsetzungen eines Bebauungsplans (§§ 8 Abs. 1, 30 BBauG) haben sowohl Darstellungen eines Flächennutzungsplans als auch Ziele der Raumordnung und Landesplanung keine unmittelbar nach außen, d. h. Dritten gegenüber wirkende Rechtsverbindlichkeit. Sie dürfen nicht wie Rechtssätze gehandhabt werden; ihre Durchsetzungsfähigkeit als öffentliche Belange gegenüber Außenbereichsvorhaben resultiert wesentlich daraus, dass sie 'Unterstützung und einleuchtende Fortschreibung bestimmter tatsächlicher Gegebenheiten' sind" (BVerwG, Urteil vom 20.01.1984 - 4 C 43.81 - BVerwGE 68 S. 311 - 319). Dem entspricht auch, dass entgegenstehende Bebauungspläne nicht allein deshalb ihre Geltung verlieren, weil sie noch nicht an einen nachfolgenden Regionalplan angepasst worden sind (BayVGH, Urteil vom 16.11.1993 - 8 B 92.3559 - BRS 55 Nr. 45). Schon aus diesem Grund sind die vorliegenden Normenkontrollanträge nicht statthaft. Der Regionalplan Südhessen 2000 ist wie der Flächennutzungsplan als hoheitliche Maßnahme eigener Art anzusehen, der keine Rechtsnormqualität zukommt.

Selbst wenn man entgegen dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.01.1984 (a.a.O.) annähme, es sei nicht erforderlich, dass der Plan aus sich selbst heraus rechtliche Wirkungen entfalte, sondern der Umstand genüge, dass in Raumordnungsplänen enthaltene Ziele der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 ROG von öffentlichen Stellen zu beachten sind, so würde dies nicht zur Zulässigkeit des vorliegenden Normenkontrollantrags führen, denn der Regionalplan Südhessen 2000 enthält keine abstrakt generellen Regelungen. Die konkrete Beurteilung der hier angefochtenen Planaussagen ergibt, dass der Regionalplan neben Elementen eines Einzelaktes keine normativen Elemente aufweist. Es handelt sich insoweit um eine Prüfung des Einzelfalls und kann bei unterschiedlichen Raumordnungsplänen jeweils unterschiedlich zu beantworten sein (bejahend BVerfG, Beschluss vom 23.06.1987 - 2 BvR 826/83 - BVerfGE 76, S. 107 - 124 und OVG Lüneburg, Urteil vom 11.04.1986 - 6 OVG C 17/83 - OVGE 39, 400 ff.; verneinend OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.11.1972 - I OVG C 2/72 - DVBl. 1973 S. 151 - 156). Nach § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren vom Träger der

Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Nach dieser Legaldefinition gehört es mithin zu den Voraussetzungen für das Vorliegen einer Zielfestsetzung, dass mit hinreichender Sicherheit ermittelbar ist, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich eine Festlegung bezieht. Für den Zieladressaten muss ermittelbar sein, hinsichtlich welcher von ihm zu verantwortenden raumbedeutsamen fachlichen Gestaltungsbereiche im Sinne raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen welches Tun oder Unterlassen gefordert wird (Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spanowski, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Komm., Rdnr. 31 und 32 zu § 3 ROG und von der Heide in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Komm., Rdnr. 14 zu § 3 ROG). Soweit in § 3 Abs. 2 ROG weiter normiert ist, dass es sich um eine abschließend abgewogene Festsetzung handeln muss, bedeutet dies, dass es sich um eine Entscheidung handelt, die keiner weiteren Abwägung auf unteren Planungsstufen mehr zugänglich sein soll. Eine weitere Ausfüllungsmöglichkeit oder -bedürftigkeit raumordnerischer Festsetzungen steht der Annahme der gegebenen Zielqualität fraglicher Planaussagen mithin nicht entgegen. Je nachdem, ob ein Ziel eine eher geringe inhaltliche Dichte aufweist, die Raum für eine Mehrzahl von Handlungsalternativen lässt, oder durch eine hohe Aussageschärfe gekennzeichnet ist, die der nachfolgenden Planung enge Grenzen setzt, entfaltet es schwächere oder stärkere Rechtswirkungen. Diese relative Offenheit der zielförmigen Vorgaben ändert indes nichts daran, dass die untergeordneten Planungsträger an die Ziele übergeordneter Raumordnungsplanung strikt gebunden sind (BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 - 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329). Fehlt es an einer konkreten Festsetzung im vorgenannten Sinne, so liegt schon keine Zielfestsetzung vor. Liegt dagegen eine Zielfestsetzung vor, so ist sie, ungeachtet der Ausfüllungsbedürftigkeit auf unterer Planungsstufe, nicht abstrakt, sondern konkret in Bezug auf den Teilraum, Bereich und Standort, den sie regelt (Giemulla in: Giemulla/Schmid, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Vormerkungen zu §§ 6 - 19 b LuftVG, Rdnr. 10 - 18). Als einer konkreten Regelung für einen eingegrenzten Planungsraum fehlt es der raumordnerischen Zielsetzung an der für die Bejahung der Rechtsnormqualität erforderlichen Abstraktheit. Die Rechtssatzqualität des Regionalplans Südhessen 2000 insgesamt lässt sich nicht daraus herleiten, dass er aus einem aufeinander bezogenen Geflecht unterschiedlich konkreter, aber aufeinander abgestimmter Planaussagen besteht. Soweit Planaussagen im vorliegenden Fall zu

allgemein sind, um Zielqualität zu besitzen, haben sie schon keinen Regelungscharakter und scheiden deshalb als Norm aus. Dies gilt auch für Grundsätze der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 3 ROG, die gemäß § 4 Abs. 2 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind. Soweit die Antragstellerin geltend macht, in Einzelfällen könnten Grundsätze der Raumordnung ein solches Gewicht erlangen, dass sie im Wege der Abwägung nicht überwunden werden könnten, bedeutet dies nicht, dass diese Grundsätze der Raumordnung zu Rechtssätzen erstarkt wären. Vielmehr handelt es sich um Belange, deren sachliches Gewicht aus tatsächlichen Gründen so groß ist, dass jedes "Wegwägen" dieser Belange abwägungsfehlerhaft wäre. Soweit Planaussagen wegen hinreichender Konkretisierung Regelungscharakter, nämlich Zielqualität im Sinne von § 4 ROG aufweisen, sind sie nicht abstrakt und daher ebenfalls keine Normen im materiellen Sinne, sondern konkret-individuelle Regelungen der Nutzung eines bestimmten Gebietes. Auch in der Zusammenschau aller Planaussagen lässt sich daher nicht feststellen, dass der vorliegende Regionalplan abstrakte Regelungen enthält. Danach steht fest, dass der Regionalplan Südhessen 2000 wie der Flächennutzungsplan eine hoheitliche Maßnahme eigener Art darstellt, der keine Rechtsnormqualität zukommt.

Gelegentlich wird der Normcharakter von Raumordnungsplänen auch mit der Begründung bejaht, dass die an sich konkret-individuelle Zielaussage in einer unbestimmten Vielzahl künftiger Fälle Einfluss auf planerische Entscheidungen ausübe; zugleich wende sie sich an eine Vielzahl von Adressaten, nämlich an alle öffentlichen Planungsträger (BayVGH, Beschluss vom 12.09.1990 - 4 N 88.1300 - NVwZ-RR 1991 S. 332 f.). Beide Gesichtspunkte sind jedoch nicht geeignet, die materielle Rechtssatzqualität von raumordnerischen Zielfestsetzungen zu begründen. Der Umstand, dass eine konkrete raumordnerische Zielsetzung Einfluss auf zahlreiche planerische Entscheidungen einer Mehrzahl von Planungsträgern nimmt, beruht maßgeblich auf der "Dinglichkeit" der Maßnahme. Indem sie eine öffentlich-rechtliche Eigenschaft des von ihr umfassten Gebietes regeln, bestimmen raumordnungsrechtliche Ziele dessen planerische Verfügbarkeit. In dieser Hinsicht gleichen raumordnungsrechtliche Zielbestimmungen den Schutzbereichsanordnungen nach § 2 des Gesetzes über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung. Derartige Schutzbereichsanordnungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gerade im Hinblick darauf, dass sie von jedem, den es angeht, zu beachten sind, so wie dies etwa auch bei

sachen-rechtlichen Zustandsregelungen des bürgerlichen Rechts der Fall ist, als Allgemeinverfügungen und nicht als Rechtsnormen eingestuft worden (BVerwG, Urteil vom 07.09.1984 - 4 C 16.81 - BVerwGE 70 S. 77 - 83 [81]). Unbestimmtheit und Unbestimmbarkeit des betroffenen Adressatenkreises sind Strukturmerkmale der Allgemeinverfügung. Diese Gesichtspunkte sind daher gar nicht geeignet, die Rechtssatzqualität einer hoheitlichen Maßnahme zu begründen. Im vorliegenden Fall kommt jedoch noch hinzu, dass der Adressatenkreis der streitigen Zielfestsetzung durchaus begrenzt ist. Adressaten einer Zielfestsetzung im Sinne von § 4 Abs. 1 ROG sind die in § 4 Abs. 5 ROG genannten Verwaltungsträger, nicht der einzelne Bürger. Dieser Adressatenkreis ist jedenfalls zur Zeit des Erlasses des Ziels bestimmt, weil zu dieser Zeit alle unter den Katalog des § 4 Abs. 5 ROG fallenden Verwaltungsträger, insbesondere Gemeinden, die die in § 5 Abs. 4 ROG genannten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen durchführen, sogar zahlenmäßig bestimmt werden können (Giemulla, a.a.O., Rdnr. 12).

Auch der Umstand, dass Zielfestsetzungen häufig noch einer weiteren Umsetzung in Vollzugsakten bedürfen, ist als Kriterium für einen Rechtssatz wenig aussagekräftig, weil dies für "sachen-rechtliche Zustandsregelungen" nicht untypisch ist. Das Bundesverwaltungsgericht weist in seinem Urteil vom 07.09.1984 (a.a.O.) dementsprechend darauf hin, dass z. B. zahlreiche Rechtsfolgen der Widmung einer öffentlichen Straße ebenfalls erst durch weitere Vollzugsakte aktualisiert würden. Die Baubeschränkungs- und Verbotszonen des § 9 FStrG und entsprechende Länderregelungen seien ebenso markante Beispiele wie die straßenrechtlichen Sondernutzungsregelungen mit ihren besonderen Genehmigungsverfahren. Daher vermag auch der Hinweis auf die weitere Vollzugsbedürftigkeit von raumordnerischen Zielfestsetzungen nicht die Annahme zu stützen, es handele sich insoweit um Rechtssätze. Vielmehr stellt der Regionalplan Südhessen 2000 wie ein Flächennutzungsplan eine hoheitliche Maßnahme eigener Art ohne Rechtsnormqualität dar.

Ferner wird die Rechtssatzqualität raumordnerischer Zielaussagen auch mit der Rechtsschutzgarantie begründet (OVG Lüneburg, Urteil vom 11.04.1986 - 6 OVG C 17/83 - OVGE 39 S. 409 ff.). Es müsse auch ein Verfahren geben, in dem der Rügemöglichkeit nach § 12 HLPG Rechnung getragen werde.

Auch dieses Argument ist letztlich nicht stichhaltig. Zum einen haben alle von Planaussagen eines Regionalplans Betroffenen die Möglichkeit, bei Ergehen konkreter, sie

unmittelbar betreffender Maßnahmen (Planfeststellungsbeschlüsse, Versagung von Baugenehmigungen usw.) die Rechtmäßigkeit des Regionalplans inzident überprüfen zu lassen. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass gar nicht alle Bundesländer von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht haben (vgl. Kopp/Schenke, a.a.O., Rdnr. 23 zu § 47). Zu Recht weist Halama (Durchsetzung und Abwehr von Zielen der Raumordnung und Landesplanung auf der Gemeindeebene in: Planung und Plankontrolle, Festschrift für Otto Schlichter 1995, S. 201.-226 [207], S. 208 f.) darauf hin, dass Gemeinden über die oben genannte inzidente Überprüfungsmöglichkeit im Rahmen einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage hinaus, als Mittel "gleichsam vorbeugenden Rechtsschutzes" Feststellungsklagen nach § 43 Abs. 1 VwGO erheben können. Durch eine Zielaussage, die in einem Raumordnungsplan enthalten ist, wird zwischen dem Planungsträger und der Gemeinde als Adressatin insofern ein im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO feststellungsfähiges Rechtsverhältnis begründet, als eine Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB besteht. Damit besteht auch eine angemessene Möglichkeit, eine nach § 12 HLPG erhobene Rüge in einem gerichtlichen Verfahren weiter zu verfolgen.

Ein Feststellungsinteresse liegt allerdings nur vor, wenn die Gemeinde ein berechtigtes Interesse daran hat, dass alsbald gerichtlich festgestellt wird, ob die ihr auferlegten rechtlichen Bindungen greifen oder nicht. An dieser Voraussetzung dürfte es fehlen, wenn sie weder konkrete Planungsabsichten verfolgt, mit denen sie sich in Widerspruch zu den Zielvorgaben der Raumordnung und Landesplanung setzen würde, noch dazu gedrängt wird, gegen ihren Willen planerisch tätig zu werden, um Zielaussagen, die der Umsetzung im Wege der Bauleitplanung bedürfen, in ihr Normensystem zu integrieren (Halama, a.a.O., S. 209). Ebenso ist anerkannt, dass Nachbargemeinden wegen Darstellungen eines Flächennutzungsplans Feststellungsklage erheben können, soweit sie die aus § 2 Abs. 2 BauGB begründete Pflicht zur Abstimmung verletzt sehen (Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O., Rdnr. 46 zu § 5 BauGB).

Danach steht fest, dass der Normenkontrollantrag mit Haupt- und Hilfsantrag mangels Rechtssatzqualität der angegriffenen Bestimmungen nicht statthaft und daher unzulässig ist. Der Senat hatte daher keinen Anlass, auf die rechtsquellentheoretische Problematik einzugehen, die sich aus der Annahme der Möglichkeit von nur materiellen Rechtsnormen ergibt (angemahnt von Gerhard in: Schoch und Andere, Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., Rdnr. 26 zu § 47; grundlegend Ossenbühl, Verwaltungsvor-

schriften und Grundgesetz S. 553 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 16. Aufl. Rdnr. 502 und 506 legt dar, die Annahme nur-materieller Gesetze sei mit der Verfassungsordnung des Grundgesetzes unvereinbar).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO entsprechend.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO sind nicht erfüllt. Die Sache hat keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die im vorliegenden Verfahren aufgeworfenen und beantworteten Rechtsfragen stellen sich in elf Bundesländern nicht, weil diese entweder gar kein Normenkontrollverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vorgesehen haben, oder keine Regionalpläne aufstellen oder Regionalpläne als förmliche Rechtsverordnung bzw. Satzung erlassen oder den Regionalplan durch Rechtsverordnung für verbindlich erklären. Dementsprechend beruht die vorliegende Entscheidung in wesentlichen Teilen auf der Anwendung von Landesrecht. Soweit der Senat in Anwendung bundesrechtlicher Grundsätze das Vorliegen einer abstrakt generellen Regelung verneint hat, handelt es sich um eine Rechtsanwendung im Einzelfall. Daher liegt auch keine Abweichung von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts vor.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim *FrM wol.*

Hessischen Verwaltungsgerichtshof

Brüder-Grimm-Platz 1

34117 Kassel

durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt einzulegen; juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof einzureichen. In der Begründung muss entweder *FrM wol.*

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder *Pa*

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Koch

Eisenberg

Dr. Michel

Schröder

Dr. Dittmann

Abschrift

ANLAGE 2

GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

Anlage zur Magistratsvorlage Nr.

281/02

Städt. Rechtsamt

Eing.: 06. SEP. 2002

Offenbach am Main

Hessischer Verwaltungsgerichtshof
4. Senat
Brüder-Grimm-Platz 1

34117 Kassel

Dr. Reiner Geulen
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Remo Klinger

10719 Berlin, Schaperstraße 15

Telefon +49/30/884728-0

Telefax +49/30/884728-10

e-mail: klinger@geulen.com

<http://www.geulenklinger.com>

05. September 2002

In dem Normenkontrollverfahren

der Stadt Offenbach,
vertreten durch den Magistrat,
Berliner Straße 100, 63065 Offenbach

Antragstellerin und Beschwerdeführerin

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen und Dr. Remo Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin

g e g e n

das Land Hessen,

1. Vertreten durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr und Landesentwicklung, Kaiser-Friedrich-Ring 75,
65185 Wiesbaden,
2. Vertreten durch die Regionalversammlung Südhessen,
Postanschrift: Regierungspräsidium Darmstadt als
Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen,
Wilhelminenstraße 1 – 3, 64283 Darmstadt,

Antragsgegner und Beschwerdegegner

bevollmächtigt zu 1: Rechtsanwälte Clifford, Chance, Pünder,
Mainzer Landstraße 46, 60325 Frankfurt am Main,

wegen Überprüfung der Gültigkeit des Regionalplans Südhessen 2000

4 N 3272/01

lege ich gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil vom 16. August 2002, zugestellt am 3. September 2002 (4N 3272/01),

Beschwerde

ein, mit dem Antrag,

die Revision zuzulassen.

Die Begründung bleibt einem gesonderten Schriftsatz vorbehalten.

Zwei beglaubigte und zwei einfache Abschriften anbei.

Dr. Reiner Geulen
(Rechtsanwalt)