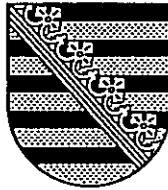


Az.: 1 S 567/94



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

**Im Namen des Volkes**

**Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

des Regierungspräsidiums Dresden  
vertreten durch den Regierungspräsidenten  
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Antragsteller -

gegen

Stadt Meißen  
vertreten durch den Bürgermeister  
Markt 1, 01662 Meißen

- Antragsgegnerin -

prozeßbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte

wegen

Gültigkeit einer Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Sattler, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Scheer, den Richter am Verwaltungsgericht Kober, die Richterin am Verwaltungsgericht Auf der Straße und den Richter am Verwaltungsgericht Sonntag aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. Juli 1997

am 31. Juli 1997

**für Recht erkannt:**

Die (Änderungs)Satzung der ehemaligen Gemeinde ..... vom 16. Dezember 1993 (Beschl.-Nr. 63/93) in der durch den Bürgermeister der Stadt ..... am 12. September 1994 ausgefertigten Fassung des Plans vom 2. September 1994 zur Änderung der Satzung der ehemaligen Gemeinde ..... über den Vorhaben- und Erschließungsplan für das Projekt Verwaltungsschule der ..... für das Gebiet ..... südlich des Schloßparks, nördlich der Zufahrt zum Haus ..... und östlich der ..... vom 2. Juli 1991 (Beschl.-Nr. 24/91) wird für nichtig erklärt.  
Im übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Der Antragsteller und die Antragsgegnerin tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen den Vorhaben- und Erschließungsplan Nr. 2 der Gemeinde ..... in der Fassung des Änderungsbeschlusses vom 16.12.1993.

Am 2.7.1991 beschloß der Gemeinderat der ehemaligen Gemeinde ..... die Satzung über den von der ..... GmbH & Co KG (im folgenden: Vorhabenträgerin) erarbeiteten Vorhaben- und Erschließungsplan Nr. 2 (Verwaltungsschule der ..... Diesem Beschluß lagen Planzeichnungen (Flurkarte/Höhenplan/Plangebiet, Plan-Nr. 001; Lageplan, Plan-Nr. 002; Geländeschnitte, Plan-Nr. 003; landschaftspflegerischer Begleitplan Plan-Nr. 004) jeweils in der Fassung vom 20.6.1991 zugrunde.

In der Folgezeit wurde eine geänderte Planfassung vom 4.5.1992 erstellt. Unter dem 8.5.1992 genehmigte das Regierungspräsidium Dresden den mit Beschluß des Gemeinderats der Gemeinde ..... vom 2.7.1991 als Satzung beschlossenen Vorhaben- und Erschließungsplan vom 20.6.1991 in der Planfassung vom 4.5.1992 unter folgender Auflage: "Die geänderte Planfassung vom 4.5.1992, bestehend aus dem Lageplan Nr. 001 i.M. 1 : 500 vom 4.5.1992 und den Schemaschnitten i.M. 1 : 500 vom 4.5.1992, einschließlich des landschaftspflegerischen Begleitplanes vom November 1991 in Text und Karte Nr. 181-1/1 und 181-1/2, M 1 : 500, muß vom Gemeinderat noch beschlußfähig verhandelt werden." Am 21.5.1992 beschloß die Gemeindevertretung der Gemeinde ..... die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan Nr. 2 in der

Fassung vom 4.5.1992 einschließlich des landschaftspflegerischen Begleitplanes vom November 1991.

In der Zeit vom 19.10.1992 bis zum 30.11.1992 wurde an den Bekanntmachungstafeln der Gemeinde . eine Bekanntmachung mit folgendem Wortlaut ausgehängt: "Der Vorhaben- und Erschließungsplan für das Projekt Verwaltungsschule der wurde durch das Regierungspräsidium Dresden genehmigt. Die geänderte Planfassung vom 4.5.1992 wurde durch den Gemeinderat beschlossen und liegt während der Dienststunden zu jedermanns Einsicht im Gemeindeamt bereit."

Am 16.12.1993 beschloß der Rat der Gemeinde eine Änderung des Vorhaben- und Erschließungsplans. Eine geänderte Planfassung - bestehend aus einer Planzeichnung des Vorhabenträgers vom 2.9.1994 und einem landschaftspflegerischen Begleitplan in der Fassung vom 2.9.1994 - ist unter dem 12.9.1994 vom Bürgermeister der Stadt ausgefertigt worden. Durch diese Änderung wurde das Plangebiet im Osten geringfügig erweitert; die auf dem Flurstück Nr. der Gemarkung vorgesehenen Wohnhäuser wurden nach Norden verschoben. Im übrigen wurde die Gebäudeanordnung der eigentlichen Verwaltungsschule nicht unbeträchtlich verändert. Die Änderung wurde im Amtsblatt der Stadt vom 19.9.1994 bekannt gemacht.

Die Vorhabenträgerin hatte mit Schreiben vom 24.4.1991 (Verwaltungsvorgang der Antragsgegnerin Bd. 1 Blatt 10) mitgeteilt, sie werde unverzüglich nach Genehmigung des Vorhaben- und Erschließungsplanes den Bauantrag stellen und nach dessen Genehmigung unverzüglich mit den Erschließungs- und Bauarbeiten beginnen. Die Verwaltungsschule solle Ende 1993 ihren Betrieb aufnehmen. Sie verpflichtete sich, als Vorhabenträger mit der Gemeinde einen Erschließungsvertrag abzuschließen, der die erforderliche Erschließung der neuen Gebäude sicherstelle.

Am 16.6.1993 schloß die Vorhabenträgerin mit der Antragsgegnerin und dem Abwasserzweckverband "Gemeinschaftskläranlage einen Ablösungs- und Vergleichsvertrag (Verwaltungsvorgang der Antragsgegnerin Bd. 2 Blatt 596). Der

Vertrag hatte den Bau einer Abwasserleitung und die Freistellung der Vorhabenträgerin von der Abwasserbeitragspflicht durch Zahlung eines Ablösebetrages zum Gegenstand.

Die Antragsgegnerin schloß schließlich mit der Vorhabenträgerin am 19.8.1994 einen "Städtebaulichen Planungs-, Erschließungs- und Durchführungsvertrag" (Verwaltungsvorgang der Antragsgegnerin Bd. 2 Blatt 651), der vom Stadtrat der Antragsgegnerin am 28.9.1994 gebilligt wurde.

Bereits mit Wirkung vom 1.1.1994 ist die Gemeinde in die Stadt eingegliedert worden. Dem lag eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vom 16.12.1993 zugrunde, die in § 5 Abs. 4 folgende Regelung enthält: "Die von der bisherigen Gemeinde beschlossenen Flächennutzungs-, Vorhaben- und Erschließungs- sowie Bebauungspläne (Anlage 2) bleiben in Kraft." In der bezeichneten Anlage 2 ist der hier streitige Vorhaben- und Erschließungsplan Nr. 2 aufgeführt. Die Eingliederung wurde durch den Bescheid des Landkreises vom 30.12.1993 genehmigt.

Der Antragsteller hat am 9.12.1994 Normenkontrollklage erhoben. Er führt unter anderem aus, daß zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses durch den Gemeinderat der Gemeinde der erforderliche Durchführungsvertrag noch nicht vorgelegen habe. Zudem verstoße die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan gegen naturschutzrechtliche und landschaftsplanerische Vorschriften und unterliege einem offensichtlichen Abwägungsfehler. Die Änderungssatzung habe nicht im vereinfachten Verfahren geändert werden dürfen, weil die Grundzüge der Planung verändert worden seien.

Der Antragsteller beantragt,

die Satzung der ehemaligen Gemeinde über den Vorhaben- und Erschließungsplan für das Projekt Verwaltungsschule der für das Gebiet südlich des Schloßparks, nördlich der Zufahrt zum Haus und östlich der vom 2. Juli 1991 (Beschl.-Nr. 24/91), geändert am 21. Mai 1992 (Beschl.-Nr. 10/92), geändert am 16. Dezember 1993 (Beschl.-Nr. 63/93) in der durch den Bürgermeister der Stadt am 12. September 1994 ausgefertigten Fassung vom 2. September 1994 für nichtig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung führt sie aus, der Normenkontrollantrag sei in bezug auf die Satzung vom 21.5.1992 unzulässig. Denn der Vorhaben- und Erschließungsplan sei unter Begleitung und Beteiligung des Antragstellers entwickelt, geändert und beschlossen worden. Er werde durch die Genehmigung des Antragstellers legitimiert. Der Antragsteller sei deshalb gehalten, die Genehmigung zurückzunehmen oder zu widerrufen. Denn nur hierbei, nicht jedoch im Normenkontrollverfahren, sei eine Ermessensentscheidung erforderlich aber auch möglich. Außerdem würden ihr Rechtsschutzmöglichkeiten abgeschnitten, wenn nur das Normenkontrollverfahren betrieben und kein Aufhebungsbescheid erlassen werde. Ferner sei der Antragsteller im Normenkontrollverfahren auf solche Aspekte beschränkt, die zeitlich nach der Genehmigungsentscheidung eingetreten seien oder die zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung zwar vorlagen, jedoch nicht bekannt gewesen seien. Dies sei hier nicht der Fall. Selbst wenn der Antrag zulässig sein sollte, könne er keinen Erfolg haben. Denn die vorgetragenen Mängel seien durch die nachfolgenden Planungsakte teils obsolet und teils geheilt worden. Insbesondere sei der Mangel des fehlenden Durchführungsvertrags dadurch geheilt worden, daß der Stadtrat der Antragsgegnerin mit Beschluß vom 29.8.1994 sowohl den Vorhaben- und Erschließungsplan als auch den Durchführungsvertrag in seinen Willen aufgenommen und damit beide sanktioniert habe.

Dem Gericht liegen die Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin (2 Ordner) sowie die Handakten des Antragstellers (3 Ordner) vor. Ihr Inhalt war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe**

Die Normenkontrollanträge sind statthaft (I.), jedoch hinsichtlich der Satzung zum Vorhaben- und Erschließungsplan unzulässig (II.) und nur hinsichtlich der Änderungssatzung zulässig und begründet (III.).

I. Die Normenkontrollanträge in bezug auf die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan und die Änderungssatzung sind statthaft, weil sie sich gegen Satzungen richten, die gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - "nach den Vorschriften des Baugesetzbuches" erlassen worden sind. Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan wurde auf der Grundlage von § 246 a Abs. 3 Baugesetzbuch - BauGB - i.V.m. § 55 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und der Investition in den Gemeinden (Bauplanungs- und Zulassungsverordnung - BauZVO) in der bis zum 30.4.1993 geltenden Fassung (vgl. hierzu: SächsOVG, NK-Urt. v. 8.12.1993, SächsVBl. 1994, 180), die Änderungssatzung auf der Grundlage von § 20, § 7 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) in der seit 1.5.1993 geltenden Fassung (vgl. § 19 Abs. 2 Nr. 5 BauGB-MaßnahmenG in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.4.1993 [BGBl. I S. 622]) erlassen.

II. Der Normenkontrollantrag, der die Gültigkeit der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan in der ursprünglichen Fassung zum Gegenstand hat, ist unzulässig. Denn diese Satzung ist mit der Normenkontrolle nicht mehr anfechtbar, weil die Dreimonatsfrist gemäß Nr. 1 Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit - RMBeschrG -, das als Art. 13 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466) eingeführt worden und hier in der bis zum 31.12.1996 geltenden Fassung anzuwenden ist (vgl. Art. 10 Abs. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1.11.1996 [BGBl. I S. 622]), verstrichen ist. Nach der Rechtsprechung des beschließenden Senates findet diese Vorschrift auf Bebauungspläne, die ihrerseits bereits vor Inkrafttreten des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes in Kraft getreten sind, mit der Maßgabe Anwendung, daß die Dreimonatsfrist für Normenkontrollanträge mit Inkrafttreten des Gesetzes am 1.5.1993 zu laufen begonnen hat (SächsOVG, NK-Beschl. v. 1.9.1994, JbSächsOVG 2, 257; NK-Beschl. v. 22.8.1996 - I S 509/94 -, S. 9). Gemäß § 10 Abs. 1 BauGB-MaßnG stehen Satzungen über Vorhaben- und Erschließungspläne zum Zwecke der Normenkontrolle Bebauungsplänen gleich. Das gilt auch für Vorhaben- und Erschließungspläne, die - wie hier - auf der Grundlage von § 246 a Abs. 3 BauGB

i.V.m. § 55 Abs. 1 Nr. 3 BauZVO erlassen worden sind. Die Frist zur Erhebung der Normenkontrollklage war dementsprechend bereits mit Ablauf des 1.8.1993 verstrichen.

III. Der Normenkontrollantrag, der gegen die Satzung zur Änderung der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan vom 16.12.1993 gerichtet ist, ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1.1. Der Antragsteller ist im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Nach dieser Vorschrift kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde den Normenkontrollantrag stellen. Eine Behörde muß also anders als natürliche oder juristische Personen nicht zur Darlegung ihrer Antragsbefugnis geltend machen, durch die zur Überprüfung gestellte Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Für die Antragsbefugnis einer Behörde ist vielmehr ausreichend, daß sie die Vorschrift bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beachten hat (BVerwG, Beschl. v. 15.3.1989, BVerwGE 81, 307 [310]; Beschl. v. 11.8.1989, NuR 1991, 68; BayVGH, Urt. v. 16.11.1992, BayVBl. 1993, 626). Dies ist hier der Fall. Der Antragsteller hat unter anderem als Widerspruchs- und Fachaufsichtsbehörde (vgl. § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO, § 59 Abs. 1 Nr. 2 Sächsische Bauordnung) die Änderungssatzung zum Vorhaben- und Erschließungsplan zu beachten.

Ob einer danach antragbefugten Behörde ausnahmsweise dann die Antragstellung versagt ist, wenn sie die zur Überprüfung gestellte Rechtsvorschrift zuvor genehmigt hat, kann hier dahinstehen. Ebensowenig ist der Frage nachzugehen, ob die Verneinung der Antragsbefugnis mit dem Argument der unzulässigen Rechtsausübung, des widersprüchlichen Verhaltens oder der Verwirkung zu begründen wäre. Denn selbst wenn unterstellt wird, daß einer Behörde in besonders gelagerten Ausnahmefällen die Antragsbefugnis abzusprechen ist, würde dies nicht ihre Antragsbefugnis insgesamt, sondern nur insoweit betreffen, als ihr ein treuwidriges oder widersprüchliches Verhalten vorzuhalten sein sollte. Dies ist jedoch in bezug auf den hier maßgeblichen Mangel bei der Ausfertigung der Änderungssatzung (2.1.) zu verneinen. Insoweit trifft den

Antragsteller keine Mitverantwortung an der Einhaltung von Form- oder Verfahrensvorschriften, weil die Antragsgegnerin die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan im vereinfachten Verfahren nach § 7 Abs. 6, 2. Halbsatz BauGB-MaßnahmenG i.V.m. § 13 Abs. 1 BauGB geändert hat. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz BauGB ist für eine solche Änderung aber gerade keine Genehmigung erforderlich. Ebenso ist der Antragsteller in bezug auf den gerügten und festzustellenden Mangel des fehlenden Durchführungsvertrags (2.2.) antragsbefugt, weil er insoweit durch keine Verhaltensweise bei der Antragsgegnerin eine schützenswerte Vertrauensposition geschaffen hat. Es ist auch zu berücksichtigen, daß erstmals durch das Normenkontrollurteil des Senats vom 14.7.1994 (NVwZ 1995, 181), d.h. erst etwa zwei Jahre nach Erteilung der Genehmigung durch den Antragsteller, eine Entscheidung zu der Frage getroffen wurde, in welchem Stadium des einen Vorhaben- und Erschließungsplan betreffenden Satzungsverfahrens der Durchführungsvertrag vorliegen muß.

1.2. Der Antragsteller hat den die Änderungssatzung betreffenden Normenkontrollantrag fristgemäß gestellt. Die Bekanntmachung der Änderungssatzung erfolgte am 19.9.1994, der Normenkontrollantrag ging am 9.12.1994 und damit innerhalb der Dreimonatsfrist des Nr. 1 RMBeschrG bei Gericht ein.

2. Der Normenkontrollantrag bezüglich der Änderungssatzung ist auch begründet. Denn diese Satzung ist nichtig, weil der ausgefertigte Plan nicht beschlossen worden war (2.1.) und der Änderungssatzung eine wirksame Grundlage, die sie hätte ändern können, fehlt (2.2.).

2.1. Satzungen sind gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen auszufertigen. Dies gilt vorbehaltlich abweichender Regelungen auch für Satzungen, die - wie hier - ihre Satzungsermächtigung im Bundesrecht finden. Die Ausfertigung hat die Aufgabe (vgl. hierzu Gern, Sächsisches Kommunalrecht, RdNr. 294), mit öffentlich-rechtlicher Wirkung zu bezeugen, daß der textliche und - soweit wie hier vorhanden - der zeichnerische Inhalt der Urkunde mit dem Willen des Rechtssetzungsberechtigten übereinstimmt (Identitätsnachweis) und die für die

Rechtswirksamkeit maßgeblichen Umstände beachtet sind (Verfahrensnachweis). Hier wurde jedoch der Identitätsnachweis nicht geführt, weil der Bürgermeister der Antragsgegnerin nicht den Beschluß des Gemeinderats der Gemeinde vom 16.12.1993 ausgefertigt, sondern als Grundlage für die erstmalige Erarbeitung der zeichnerischen Darstellung des geänderten Vorhaben- und Erschließungsplans herangezogen hat.

Der Beschlußfassung über die Änderungssatzung lagen bloße Skizzen, Schemazeichnungen und Photographien über Gebäudemodelle zugrunde, die die beabsichtigte geänderte Ausführung des Hauptgebäudes der Verwaltungsschule betrafen (Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bd. 1 Blatt 370-379). Diese Unterlagen waren bereits keine geeigneten Grundlagen für die Beschlußfassung einer Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan. Von zentraler Bedeutung ist hierbei § 7 Abs. 4 Satz 1 BauGB-MaßnahmenG, demnach im Gebiet der Satzung ein Vorhaben zulässig ist, wenn es der Satzung nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Da die Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan somit einem qualifizierten Bebauungsplan vergleichbar ist (Jäde, Vorhaben- und Erschließungsplan, RdNr. 180), muß sie rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung enthalten und damit geeignet sein, die Grundlage für weitere zum Vollzug des Bauplanungsrechts erforderliche Maßnahmen bilden zu können (vgl. § 8 Abs. 1 BauGB). Diesen Anforderungen genügen die vom Vorhabenträger zur Änderung der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan vorgelegten Unterlagen nicht im mindesten. Eine der normativen Bindungswirkung zugängliche zeichnerische Darstellung des räumlichen Geltungsbereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie die Einordnung des neu konzipierten Baukörpers der Verwaltungsschule in diesen Geltungsbereich fehlen. Dieser Mangel wurde nicht durch den Satzungsbeschluß vom 16.12.1993 behoben, da in diesem die vorgelegte Änderungsplanung ohne Zusätze, Erläuterungen oder Ergänzungen übernommen wurden (Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bd. 1 Blatt 393).

Unbeschadet dessen wurde der Gemeinderatsbeschluß nebst den zugehörigen Planunterlagen auch nicht vom Bürgermeister der Antragsgegnerin ausgefertigt. Vielmehr hat er erstmals eine zeichnerische Darstellung des Vorhaben- und

Erschließungsplan erarbeitet. Er hat sich wegen der Ungenauigkeiten der Skizzen und Schemazeichnungen nicht auf eine bloß formale Umsetzung des Beschlusses beschränkt, sondern in der Planausfertigung vom 12.9.1994 eigenständig unter anderem den geänderten Baukörper der Verwaltungsschule in den räumlichen Geltungsbereich der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan eingeordnet. Zudem geht die Planausfertigung insoweit über den Satzungsbeschluß vom 16.12.1993 hinaus, als sie zusätzlich den räumlichen Geltungsbereich der Änderungssatzung auf den Grundstücken Flst.-Nrn.            und            der Gemarkung            nach Osten hin verschob sowie den bereits in der ursprünglichen Satzung vorhandenen Baukörper der Wohnhäuser auf dem Grundstück Flst.-Nr.            und den Baukörper der Wohnhäuser auf dem Grundstück Flst.-Nr.            , die in den von der Vorhabenträgerin vorgelegten Unterlagen zur Planänderung vorgesehen waren, veränderte. Damit wurden aber die Handlungsmöglichkeiten bei der Ausfertigung einer Satzung überschritten. Denn insbesondere aus der Aufgabenstellung der Ausfertigung als Identitätsnachweis folgt, daß das Ausfertigungsverfahren nicht zur Kreation von Normen berechtigt. Eine einmal beschlossene Satzung darf nicht mehr inhaltlich be- oder überarbeitet werden, was hier aber geschehen ist.

Der Ausfertigungsmangel ist ein absoluter, nicht heilbarer Verfahrensfehler im Sinn von § 9 Abs. 3 Satz 1 BauGB-MaßnahmenG i. V. m. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB. Denn wie bei einem fehlenden Gemeinderatsbeschluß ist hier die Ausfertigung nicht durch einen dem Planinhalt entsprechenden Gemeinderatsbeschluß gedeckt (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.12.1986, NJW 1987, 1346). Der ausgefertigte Satzungsinhalt ist vom zuständigen Satzungsorgan überhaupt nicht beschlossen worden.

2.2. Die Änderungssatzung ist auch deshalb nichtig, weil die ihr zugrunde liegende Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan nichtig ist. Der zuletzt genannten Satzung mangelt es an einem rechtzeitig geschlossenen Durchführungsvertrag im Sinne von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauZVO. Dieser Mangel wirkt sich zugleich auf die Änderungssatzung vom 16.12.1993 mit der Folge ihrer Nichtigkeit aus, weil er nicht behoben worden ist.

2.2.1. Dieser Satzungsmangel kann in dem die Änderungssatzung betreffenden Normenkontrollverfahren berücksichtigt werden, obwohl in bezug auf die Satzung vom 21.5.1992 der Normenkontrollantrag des Antragstellers unzulässig ist, wie uner II. ausgeführt worden ist. Denn die Dreimonatsfrist der Nr. 1 RMBeschrG schließt eine Inzidenzprüfung der Nichtigkeit der von dieser Frist betroffenen Rechtsvorschrift nicht aus.

Die Frist des Nr. 1 RMBeschrG hat nur die Wirkung, daß die Möglichkeit, die Nichtigkeit einer Satzung *inter omnes*, d.h. mit Wirkung gegenüber jedermann, feststellen zu lassen, befristet ist. Für eine über diese prozeßrechtliche Bedeutung hinausgehende Auslegung dieser Frist als materielle Ausschlußfrist (vgl. hierzu Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 6. Aufl., § 31 RdNr. 40; Meyer/Borgs-Maciejewski, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl., § 32 RdNr. 19 jeweils m.w.N.) bietet der Wortlaut keine ausreichende Grundlagen. Dies entspricht auch der allgemeinen Auffassung, daß die Gültigkeit von Rechtsvorschriften einer Inzidenzprüfung zugänglich sind, soweit diese Möglichkeit nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist. So ist anerkannt, daß die Gültigkeit von Bebauungsplänen von den Verwaltungsgerichten im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen eine erteilte Baugenehmigung oder einer Verpflichtungsklagen auf Erteilung einer Baugenehmigung mittelbar zu prüfen ist (BVerwG, *Beschl. v. 12.9.1989*, Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 19). Dies gilt auch, wenn die Frist für die Erhebung einer Normenkontrollklage nach Nr. 1 RMBeschrG abgelaufen ist, ohne daß der Bebauungsplan für nichtig erklärt worden ist (SächsOVG, *NK-Beschl. v. 1.9.1994*, SächsVBl. 1994, 287; Dürr/Dahlke-Piel, *Baurecht für Sachsen*, RdNr. 334; Gaßner/Groth, *LKV* 1993, 189 [190]; Jäde, *SächsVBl.* 1993, 197 [198]; Peine, *SächsVBl.* 1995 8 [13]; Runkel in Kormann (Hrsg.), *Das neue Bundesbaurecht*, S. 27 [45]). Nichts anderes gilt, wenn eine Rechtsvorschrift, insbesondere eine Änderungssatzung, zur Überprüfung in einem Normenkontrollverfahren gestellt ist. Denn ein sachlicher Grund, der eine Inzidenzprüfung in einem einen Verwaltungsakt betreffenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren zuzulassen und eine Inzidenzprüfung in einem die Nichtigkeit einer anderen Rechtsvorschrift betreffenden Normenkontrollverfahren auszuschließen im Stande wäre, ist nicht ersichtlich. Eine Satzung, die an einem beachtlichen und nicht zu heilenden oder nicht geheilten Fehler

leidet, ist von Anfang an nichtig. Sie kann deshalb weder für einen Verwaltungsakt noch für eine andere Rechtsvorschrift - hier der Änderungssatzung - eine rechtliche Grundlage bilden.

2.2.2. Der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan am 21.5.1991 mangelt es an einer notwendigen wesentlichen Voraussetzung, weil der Durchführungsvertrag nicht rechtzeitig abgeschlossen worden ist.

Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauZVO hat sich der Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist zu verpflichten. Die Verpflichtung der Vorhabenträgerin mußte in Form eines mit der Gemeinde abzuschließenden Durchführungsvertrages als öffentlich-rechtlicher Vertrag (§§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz i.V.m. § 1 Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für den Freistaat Sachsen) erfolgen (SächsOVG, NK-Urt. v. 8.12.1993, SächsVBl. 1994, 180; NK-Urt. v. 14.7.1994, NVwZ 1995, 181). Der Durchführungsvertrag muß nach der Rechtsprechung des erkennenden Senates (SächsOVG, NK-Urt. v. 14.7.1994, NVwZ 1995, 181) zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Vorhaben- und Erschließungsplan vorliegen. Dies ist hier nicht der Fall. Selbst wenn aber der Auffassung der Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zu folgen wäre, daß es ausreicht, wenn zu dem genannten Zeitpunkt die wesentlichen Bestandteile des Durchführungsvertrages an der Abwägung teilgenommen haben (NK-Beschl. v. 25.11.1996, UPR 1997, 157), wären auch diese Voraussetzungen hier nicht erfüllt.

Auf das Schreiben der Vorhabenträgerin vom 24.4.1991 (Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bd. 1 Blatt 10 und 11) kann bereits deshalb nicht zurückgegriffen werden, weil es sich hierbei nur um eine einseitige Verpflichtungserklärung handelt. Entsprechendes gilt für die im Rahmen der Projektbeschreibung abgegebene Erklärung vom 20.6.1991 (Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bd. 1 Blatt 138). Ein Vertrag kommt durch solche einseitigen Erklärungen nicht zustande. Einer Vertragsannahme durch den Beschluß der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan steht - sofern auf diese Weise überhaupt ein Vertrag geschlossen

werden kann - das Schriftformerfordernis des § 57 VwVfG entgegen. Zudem würden die Erklärungen nicht die an einen Durchführungsvertrag gestellten inhaltlichen Anforderungen erfüllen. In einem solchen Vertrag muß sich der Vorhabenträger verpflichten, das Vorhaben und die Erschließungsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 14.7.1994, NVwZ 1995, 181 [182]). Da eine solche Frist nicht bestimmt ist, wird weder eine Frist in Lauf gesetzt noch läßt sich das Fristende erkennen.

Auch der Ablösungs- und Vergleichsvertrag vom 16.6.1993 (Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bd. 2 Blatt 596) kann nicht als Durchführungsvertrag im Sinne von § 55 BauZVO verstanden werden. Denn er beschränkt sich ausschließlich auf den Bereich der Abwasserentsorgung.

Der Durchführungsvertrag vom 19.8.1994 erfüllt zwar die oben beschriebenen Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauZVO. Jedoch erfolgte der Vertragsschluß erst nach der Beschlußfassung über den Vorhaben- und Erschließungsplan am 21.5.1991.

2.2.3. Der Mangel eines rechtzeitig abgeschlossenen Durchführungsvertrags kann nicht geheilt werden (Dahlke-Piel, JbSächsOVG 2, 11 [23]; Spannowsky, UPR 1997, 41 [51]). In den Heilungsvorschriften des § 58 BauZVO wie auch der §§ 214, 215 BauGB ist dieser Fall nicht ausdrücklich erwähnt. Es bedarf aber auch keiner weiteren Erwägungen, ob die Vorschriften über die Unbeachtlichkeit von bestimmten Form- und Verfahrensfehlern zur analogen Anwendung herangezogen werden könnten. Denn nach § 7 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG ist der Durchführungsvertrag Teil der Satzungsermächtigung für die Gemeinde (Spannowsky, a.a.O.). Mit dem Fehlen des Durchführungsvertrages fehlt damit zugleich die Befugnis zum Erlaß der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan. Eine gleichwohl beschlossene Satzung ist nichtig.

2.2.4. Der Mangel wurde auch nicht in dem die Änderungssatzung betreffenden Verfahren behoben. Zum einen ist auch hier die beschriebene, einzuhaltende zeitliche Abfolge nicht gewahrt. Der Beschluß über die Änderungssatzung wurde am 16.12.1993

vom Gemeinderat der Gemeinde                      gefaßt, der Durchführungsvertrag aber erst am 19.8.1994 geschlossen. Auch der Beschluß des Gemeinderats vom 29.8.1994 (Aktenseite 133 der Gerichtsakte), auf den die Antragsgegnerin insoweit Bezug nimmt, hat nur die Genehmigung des Durchführungsvertrags zum Gegenstand. Eine erneute Beschlußfassung über die Änderungssatzung unter Einbeziehung des Durchführungsvertrags erfolgte gerade nicht. Vielmehr wurde ein solches Begehren eines Stadtrats von dem Bürgermeister der Antragsgegnerin in der Sitzung des Stadtrats vom 28.9.1994 mit dem Hinweis zurückgewiesen, daß das Planungsverfahren abgeschlossen sei und es nur noch um den Durchführungsvertrag gehe (Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bd. 1 Blatt 689-691).

Zum anderen hätte der Fehler auch nicht durch einen rechtzeitigen Vertragsschluß im Satzungsänderungsverfahren beseitigt werden können. Denn in einem Durchführungsvertrag muß sich der Vorhabenträger zur Durchführung eines bestimmten Vorhabens verpflichten. Diese Verpflichtung ist in die im Rahmen der Beschlußfassung über die Satzung anzustellende Abwägung einzustellen. Die Abwägung im Zusammenhang mit der Satzungsänderung muß sich jedoch wegen des begrenzten Umfangs der zur Änderung vorgesehenen Planungsinhalte notwendigerweise auf einen Ausschnitt des Vorhabens beschränken. Der Bezug in der Abwägungsentscheidung zwischen dem das Gesamtvorhaben betreffenden Durchführungsvertrag und dem Gesamtvorhaben kann bei einem Abänderungsverfahren nicht mehr hergestellt werden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 VwGO nicht vorliegen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Dr.-Peter-Jordan-Straße 19, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muß sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:

Dr. Sattler

Dr. Scheer

Richter am Verwaltungsgericht  
Kober ist wegen Urlaubs an der  
Beifügung seiner Unterschrift  
gehindert.

gez.:

Dr. Sattler

Richterin am Verwaltungsgericht  
Auf der Straße ist wegen Beendigung  
der Abordnung an der Beifügung  
ihrer Unterschrift gehindert

gez.:

Sonntag

gez.:

Dr. Sattler

### Beschluß

Der Streitwert wird auf 50.000,00 DM festgesetzt.

### Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 25 Abs. 2 Satz 1, § 13 Abs. 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz. Nach dem Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ 1996, 563), an dem sich der Senat orientiert, ist für ein Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan ein Streitwertrahmen von 10.000,00 DM bis 100.000,00 DM vorgesehen. In Anbetracht der Größe des Vorhabens und des Umstands, daß der Antragsteller keine privaten, sondern öffentliche Interessen vertritt, erscheint dem Senat der festgesetzte Streitwert die Bedeutung der Sache für den Antragstellers angemessen wiederzugeben.

Dieser Beschluß ist unanfechtbar.

gez.:

Dr. Sattler

Dr. Scheer

Richter am Verwaltungsgericht  
Kober ist wegen Urlaubs an der  
Beifügung seiner Unterschrift  
gehindert.

gez.:

Dr. Sattler

Richterin am Verwaltungsgericht  
Auf der Straße ist wegen Beendigung  
der Abordnung an der Beifügung  
ihrer Unterschrift gehindert

gez.:  
Sonntag

gez.:

Dr. Sattler