



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Normenkontrollsache

der Stadt Zittau,
vertreten durch den
Bürgermeister,
Markt 1, O-8800 Zittau

- Antragstellerin -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte .
-

gegen

die Gemeinde Mittelherwigsdorf,
vert. d. d. Bürgermeister
Am Gemeindeamt 7,
O-8801 Mittelherwigsdorf

- Antragsgegnerin -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

**Gültigkeit des Bebauungsplanes
"Gewerbe- und Sondergebiet östlich der B 178"**

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 26. Mai 1993 durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Koehn, die Richter am Oberverwaltungsgericht Proske, Dr. Kohl und Dr. Schenk sowie die Richterin Schmidt

für Recht erkannt:

Der Bebauungsplan "Gewerbe- und Sondergebiet östlich der B 178" der Antragsgegnerin wird für nichtig erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Gültigkeit eines Bebauungsplanes der Antragsgegnerin.

Die Antragstellerin ist eine Kreisstadt mit etwa 33 000 Einwohnern und in den Vorläufigen Grundsätzen und Zielen zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen als Mittelzentrum ausgewiesen. Die Antragsgegnerin ist eine Gemeinde mit ca. 2 100 Einwohnern ohne zentralörtliche Funktion, deren Gebiet nördlich an das Gemeindegebiet der Antragstellerin angrenzt. Das überplante Gebiet liegt ca. 6 km vom Stadtgebiet der Antragstellerin entfernt. Der streitbefangene Bebauungsplan der Antragsgegnerin "Gewerbe- und Sondergebiet östlich der B 178" weist auf einer Fläche von 8,16 ha ein Sondergebiet "Fachmarktzentrum" sowie nördlich und südlich davon jeweils Gewerbegebiete aus. Nach der Art der baulichen Nutzung sind im Sondergebiet "Fachmarktzentrum" großflächige Einzelhandelsbetriebe der Branchen

Möbelhandel mit einer max. Verkaufsfläche von	6 000 qm
Baumarkt mit Fachmarkt Wand und Boden mit einer max. Verkaufsfläche von	4 000 qm
Gartencenter mit einer max. Verkaufsfläche von	1 500 qm
Fachmarkt Unterhaltungselektronik mit einer max. Verkaufsfläche von	1 000 qm

zulässig.

Das Gebiet bildet eine planerische Einheit mit dem Bebauungsplan "Gewerbepark-Nordwest" mit identischen Festsetzungen der Gemeinde Oberseifersdorf, einer Gemeinde mit ca. 1300 Einwohnern. Diese Gemeinde hat eine Fläche von ca. 4,81 ha überplant. Das Normenkontrollverfahren gegen diesen Bebauungsplan ist beim erkennenden Gericht unter dem Aktenzeichen 1 S 554/92 anhängig. Mit Urteil des erkennenden Senats

vom 26.05.1993 wurde dieser Bebauungsplan für nichtig erklärt.

Während des Aufstellungsverfahrens wandte sich die Antragstellerin gegen das geplante Sondergebiet. Sie brachte u.a. vor, die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben sei im Interesse einer notwendigen Versorgung der Bevölkerung der Stadt Zittau nicht zulässig. Eine verbrauchernahe Versorgung, insbesondere der nicht mobilen, älteren und behinderten Bevölkerung dürfe nicht gefährdet werden. Der zu erwartene Kaufkraftabzug werde nicht nur die Strukturkrise der Stadt verstärken, sondern auch ihre Sanierung wesentlich behindern und hinauszögern. Im Rahmen der in Arbeit befindlichen Bebauungspläne - u. a. für die Gebiete Pethau, Martin-Wehnert-Platz oder Zittau-Süd - würden Standorte angeboten werden. Verantwortungsvolle Raumplanung für die gesamte Region sollte nicht nur aus der Sicht auf eine schnelle und eventuell kostengünstigere Ansiedlung auf der "grünen Wiese" erfolgen, sondern müsse die städtebaulichen traditionellen Bindungen berücksichtigen. Das Regierungspräsidium Dresden gab hinsichtlich der landesplanerischen Belange eine positive Stellungnahme zu den Planungen der Antragsgegnerin und der Gemeinde Oberseifersdorf ab. Die Gemeinden Oberseifersdorf und Mittelherwigsdorf könnten zum "Raum des Mittelzentrums Zittau" gerechnet werden.

In seiner Sitzung vom 09.03.1992 wies der Gemeinderat der Antragsgegnerin die eingegangenen Bedenken und Anregungen zurück und beschloß den Bebauungsplan als Satzung. In einem "Abwägungsprotokoll" heißt es: Wegen der Ablehnung des Sondergebiets werde darauf verwiesen, daß das Plangebiet zum Großraum des Mittelzentrums Zittau zu rechnen sei und die großflächigen Handelseinrichtungen sich angesichts der verkehrsgünstigen Lage raumordnerisch sinnvoll einfügten.

Mit Bescheid vom 17.07.1992 genehmigte das Regierungspräsidium Dresden den Bebauungsplan unter mehreren Auflagen. In Ziffer 1.1 der Auflagen wurde bestimmt: "Die Verkaufsfläche

für Möbel ist von 10 000 qm auf 6 000 qm zu reduzieren". In 1.2 der Auflagen sind Regelungen über die Gebäudehöhe und die Dachform enthalten. Am 31.08.1992 faßte der Gemeinderat der Antragsgegnerin einen Beschluß über die Änderung des Bebauungsplanes, in dem die Auflagen des Regierungspräsidiums Dresden als planerische Festsetzungen - mit Ausnahme der Auflage 1.2, die das Gewerbegebiet 2 betrifft - übernommen wurden. Am 21.09.1992 machte die Antragsgegnerin die Genehmigung des Bebauungsplanes öffentlich bekannt.

Am 09.10.1992 hat die Antragstellerin das Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan eingeleitet.
Sie beantragt,

dem Bebauungsplan "Gewerbe- und Sondergebiet östlich der B 178" der Antragsgegnerin vom 09.03.1992/31.08.1992 für nichtig zu erklären.

Zur Begründung bringt sie vor: Durch das Sondergebiet werde sie erheblich in ihrer Planungshoheit betroffen. Sie selbst habe u.a. bereits folgende Sondergebietsplanungen aufzuweisen:

- a) Einen Vorhaben- und Erschließungsplan "Humboldtcenter" mit 11 000 qm Fläche (Einkaufszentrum 6 500 qm, Bau- und Gartenmarkt 4 000 qm, Sonstiges 500 qm), genehmigt am 14.02.1992, bekanntgemacht am 10.10.1992;
- b) einen Vorhaben- und Erschließungsplan "Sport- und Einkaufszentrum Äußere Weberstraße" mit 16 400 qm Fläche einschließlich eines Möbelmarktes mit 10 800 qm, der Satzungsbeschluß sei am 28.11.1992 gefaßt worden; die Einreichung zur Genehmigung sei in Vorbereitung;
- c) ein Sondergebiet im Bebauungsplan "Pethau" für einen Baumarkt mit 5 000 qm, genehmigt am 07.12.1992, bekanntgemacht am 12.01.1993;
- d) den Vorhaben- und Erschließungsplan "Löbauer Straße" für einen Baumarkt mit 1 200 qm und einen Garten- und Freizeitmarkt mit 400 qm und einen Baustoffhandel mit 1 000 qm, der Aufstellungsbeschluß sei am 27.08.1992 gefaßt worden;

f) den Vorhaben- und Erschließungsplan Kronemarkt mit 2000 qm Gemischtsortiment, bekanntgemacht am 13.07.1992.

Es komme nicht darauf an, ob in dem Sondergebiet innenstadtrelevante Sortimente vertrieben würden. Es dürfe nicht zugelassen werden, daß die städtebauliche und stadtentwicklungspolitische Konzeption nachhaltig gestört werde und Kaufkraft aus dem Mittelzentrum abgezogen werde. Nur in zentralen Orten komme die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in Frage. Eine Planung, die zielgerichtet dem zentralen Ort die Finanzkraft nehmen solle, sei unausgewogen und daher abwägungsfehlerhaft. Aus der schützenswerten Finanzhoheit ergebe sich, daß für die Raumordnung und Landesplanung sehr wohl die Gemeindegrenzen ein entscheidendes Kriterium sein müßten.

Die Antragsgegnerin beantragt,
den Normenkontrollantrag abzuweisen.

Sie hält den Normenkontrollantrag für unzulässig. Die Belange der Antragsstellerin würden nicht in rechtserheblicher Weise tangiert, da es sich nicht um innenstadtrelevante Sortimente handle. Die Berufung auf wirtschaftliche Nachteile sei der Antragstellerin verwehrt. Eventuelle Nachteile für die Finanzkraft und die Wirtschaft für Nachbargemeinden seien Fragen des Wettbewerbs, die nicht als Nachteile i. S. von § 47 Abs. 2 VwGO geltend gemacht werden könnten. Die Antragstellerin habe keinerlei konkrete Tatsachen dafür vorgebracht, daß sie als planerische Reaktion zu einer erheblichen Änderung ihrer eigenen Bauleitplanung gezwungen wäre. Der angefochtene Bebaungsplan betreffe "großflächige Einzelhandelsbetriebe", die in den Vorläufigen Grundsätzen und Zielen zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung nicht erwähnt seien. Dort sei von großflächigen Handelsbetrieben die Rede. Doch auch wenn man unterstelle, daß die Ziele die großflächigen Einzelhandelsbetriebe meinten, liege eine Verletzung der Ziele nicht vor. In Ziff. 6.3 der Ziele werde von "sollen" und von "grundsätzlich" gesprochen. Die zuständigen Behörden könnten demnach auch in anderen Orten solche

Standorte ausweisen. Es liege deshalb verfahrensmäßig keine Abweichung von den Zielen vor. Auch inhaltlich sei die Ausweisung nicht zu beanstanden. Die Ziele der Landesplanung könnten bei der konkreten Festlegung von Orten mit zentralörtlicher Funktion nur die Orte in ihren jeweiligen Gemeindegrenzen nennen. Dies seien historisch gewachsene Verwaltungsgrenzen. Für die Raumordnung und Landesplanung sei die Siedlungsstruktur das entscheidende Kriterium, nicht die Verwaltungsgrenzen. Das Regierungspräsidium habe nach sorgfältiger Abwägung und mit überzeugenden Gründen den am Rande Zittaus auf dem Gebiet der Gemeinden Oberseifersdorf und Mittelherwigsdorf gelegenen Standort des Sondergebiets aus raumordnerischer Sicht dem Raum des Mittelzentrums Zittau zugeordnet. Das Vorbringen der Antragsstellerin sei eingehend geprüft und abgewogen worden. Die deutliche Reduzierung der Planungen beweise, in welchem bemerkenswertem Umfang den Interessen der Antragstellerin Rechnung getragen worden sei. Von dem BBE - Gutachten werde sogar eine Fläche von 18 900 qm und ein größeres Warensortiment als "sinnvoll und unbedenklich empfohlen". Das ECET - Gutachten empfehle eine Verkaufsfläche von 22 000 qm. In dem BBE - Gutachten und den Ausführungen des Regierungspräsidiums Dresden sei konkret dargelegt worden, daß keine Auswirkungen auf die Antragstellerin zu erwarten seien, die die Unzumutbarkeitsschwelle überstiegen. Die Antragsgegnerin habe frühzeitig die Initiative ergriffen und sich tatkräftig darum bemüht, schnell die Wirtschaftskraft der Region zu stärken. Ein rechtskräftiger Bebauungsplan einer Gemeinde könne auch nicht durch ständig nachgeschobene Pläne von Nachbargemeinden gefährdet werden.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen. Dem Senat liegen die Akten der Antragsgegnerin, der Gemeinde Oberseifersdorf und des Regierungspräsidiums Dresden vor.

Entscheidungsgründe

Der Antrag ist zulässig. Denn die Antragsstellerin ist antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Sie erleidet durch den angegriffenen Bebauungsplan "Gewerbe- und Sondergebiet östlich der B 178" der Antragsgegnerin einen Nachteil. Ein Nachteil liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (grundlegend BVerwG, B. v. 09.08.1979, BVerwGE 59,87 = NJW 1980, 1061) dann vor, wenn der Antragsteller durch den Bebauungsplan oder dessen Anwendung in einem Interesse negativ betroffen wird oder in absehbarer Zeit betroffen werden kann, das bei der Bauleitplanung als Interesse des Antragstellers in der Abwägung zu berücksichtigen war. Aufgrund der interkommunalen Abstimmungspflicht gemäß § 2 Abs. 2 BauGB hatte die Antragsgegnerin als planende Gemeinde die Interessen der Antragstellerin als Nachbargemeinde, die von der Ausweisung des Sondergebiets "Fachmarktzentrum" unmittelbar und auch spürbar beeinträchtigt ist, in die Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB einzustellen. Dabei hängt das Maß des Abstimmungsbedarfs und des zu berücksichtigenden Interesses unter anderem vom Maß des bisher betätigten Planungswillens der benachbarten Gemeinde ab (vgl. B. des erkennenden Senats v. 02.11.1992 - 1 S 311/92 -). Gestiegen schutzwürdig sind die Planungen der Nachbargemeinden, die durch den Erlaß von Bebauungsplänen bereits verwirklicht sind, insbesondere wenn es sich um konfliktauslösende oder konkurrierende Planungen handelt, so wie dies hier der Fall ist. Die Antragstellerin hatte im Zeitpunkt sowohl des Satzungsbeschlusses am 09.03.1992, wie auch im Zeitpunkt des Änderungsbeschlusses am 31.8.1992 in erheblichem Umfang eigene kollidierende Planungen und damit inhaltlich abstimmungsbedürftige Planungen aufgestellt oder auf den Weg gebracht. Entscheidend für die gerichtliche Überprüfung ist insoweit der Zeitpunkt der Satzungsbeschlusses (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). In diesem maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt war der Bebauungsplan für das " Humboldtcenter" mit insgesamt 11 000 qm Fläche, davon

ein Bau- und Gartenmarkt mit 4 000 qm genehmigt. Bekannt war der Antragsgegnerin auch die Planung des Gebietes Pethau mit 5 000 qm Fläche für einen Baumarkt. Der Aufstellungsbeschuß für den Baumarkt "Löbauer Straße" wurde am 27.08.1992 gefaßt. Dort ist ein Bau- und Heimwerkermarkt mit 1 200 qm sowie ein Garten- und Freizeitmarkt mit 400 qm und ein Baustoffhandel mit 1 000 qm vorgesehen. Es ist auch nach der zeitlichen Abfolge des Aufstellungsverfahrens davon auszugehen, daß der Antragsgegnerin die Planungen für den Vorhaben- und Erschließungsplan " Sport- und Einkaufszentrum Äußere Weberstraße" mit 16 400 qm (davon ein Möbelmarkt mit 10 800 qm) bekannt waren, obwohl der Satzungsbeschuß erst am 28.11.1992 gefaßt worden war. Im übrigen sind in dem von der Antragsgegnerin für ihre Planungen herangezogenen Gutachten der BBE-Unternehmensberatung GmbH vom Juli/August 1991 als Flächen für großflächige Einzelhandelsbetriebe auf Markung der Antragstellerin bereits das "Massamobil" mit 5 000 qm, das "Humboldtcenter", der "Kronemarkt" und ein Sondergebiet an der Pethau angegeben. In dem Gutachten heißt es ausdrücklich, daß diese Standorte mit dem geplanten Sondergebiet konkurrierten. Aus diesen der Antragsgegnerin bekannten Planungen folgt eine Pflicht zur Abstimmung gemäß § 2 Abs. 2 BauGB durch Berücksichtigung der gegenläufigen Interessen der Antragsgegnerin im Rahmen der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB (vgl. zur Antragsbefugnis aus § 2 Abs. 2 BauGB Bezirksgericht Dresden, NK-B., v. 15.01.1992, - 1 BDK 29/91 -).

Daneben folgt die Antragsbefugnis der Antragstellerin aus § 1 Abs. 4 BauGB in Verbindung mit der Anlage zum Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen vom 20.06.1991 (SächsGvBl. S. 164). Dort ist die Antragstellerin in Ziff. 4.3 der Anlage als Mittelzentrum - vorbehaltlich der endgültigen Ausweisung im Landesentwicklungsprogramm - eingestuft. In dieser Funktion als zentraler Ort ist sie nach der landesplanerischen Zielsetzung befugt, Flächen für Einkaufszentren oder großflächige Handelsbetriebe auszuweisen (Ziff. 6 der Anlage). Zwar begründen generell

landesplanerische und raumordnerische Regelungen keine eigenen Rechte der Gemeinden (vgl. VGH Baden-Württemberg, NK-U. v. 27.02.1987, VBlBW 1987, 461; SächsOVG, B. v. 02.11.1992, a.a.O.). Doch die hier einschlägige landesplanerische Vorschrift der Ziff. 6.3 der Anlage, die Bestandteil des Gesetzes ist, stellt eine Heraushebung der zentralen Orte dar und ist mit landesplanerischen Privilegien verbunden. Namentlich Ober- und Mittelzentren werden aus der Vielzahl der übrigen Gemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung herausgehoben und im Hinblick auf die Möglichkeit, Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren auszuweisen, begünstigt. Ob § 1 Abs. 4 BauGB, soweit es um Verletzungen des zentralörtlichen Systems durch eine planende Gemeinde geht, ohne weiteres die Antragsbefugnis einer benachbarten zentralörtlichen Gemeinde begründet (vgl. hierzu OVG Rheinland-Pfalz, NK-U. v. 19.10.1988, NVwZ 1989, 983) oder ob auch insoweit eine eigene hinreichende konkrete Planung von Nöten ist (so VGH Baden-Württemberg NK-U v. 27.02.1987 a.a.O.), kann auf sich beruhen. Denn die Antragstellerin hat wie bereits dargelegt in erheblichem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in Übereinstimmung mit den landesplanerischen Vorgaben, Flächen für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren, ähnlich wie sie auch von der Antragsgegnerin geplant sind, auszuweisen. In den von der Antragsgegnerin für ihre Auffassung bemühten Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg (NK-U v. 27.02.1987, a.a.O.) und des OVG Lüneburg v. 23.11.1982 (BRS 39, Nr. 36) sind die entscheidungserheblichen Sachverhalte anders gelagert. Zum einen hat die Antragstellerin in erheblichem Umfang eine eigene konkurrierende Planung aufgestellt, die bei Umsetzung des hier streitbefangenen Bebauungsplanes zumindest in Frage gestellt werden müßte, zum anderen weist der Bebauungsplan nicht nur Flächen für einen Möbelmarkt, sondern für mehrere Branchen aus, darunter das innenstadtrelevante Sortiment der "Unterhaltungselektronik".

Der Antrag ist auch begründet. Der Bebauungsplan "Gewerbe- und Sondergebiet östlich der B 178" der Antragsgegnerin verletzt § 1 Abs. 4 BauGB in Verbindung mit der Anlage zu dem Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen (a). Er verletzt weiter das interkommunale Abstimmungsgebot und das sowohl aus § 1 Abs. 4 BauGB als auch aus § 2 Abs. 2 BauGB abzuleitende Gebot der interkommunalen Rücksichtnahme. Zugleich führt dies zur Fehlerhaftigkeit des Abwägungsergebnisses (§ 1 Abs. 6 BauGB) (b).

a) Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind in dem Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen vom 20.06.1991 (SächsGVBl. S. 164) nebst Anlage hierzu festgelegt worden. Dieses Gesetz ist hier nach § 28 Nr. 2 des Landesplanungsgesetzes vom 24.6.1992 (SächsGVBl. S. 259) noch anwendbar. Nach Ziff. 6.3 der oben genannten Anlage sollen Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe nur an solchen Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden, wo sie sich nach Größe, Einzugsgebiet und Entfernung zu anderen Einrichtungen in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen. Dabei ist auch dem Gesichtspunkt des Wettbewerbes im Handel Rechnung zu tragen. Sie sind grundsätzlich nur in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums zuzulassen. Im ländlichen Raum, insbesondere im dünnbesiedelten Raum, können sie auch in Unterzentren errichtet werden, wenn dies nach raumordnerischer Einzelprüfung für die Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung erforderlich ist. Die Bestimmung der Ziff. 6.3 gehört zu den "Zielen" der Landesplanung im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB und stellt nicht etwa einen bloßen "Grundsatz" oder eine Empfehlung dar. Das Gesetz selbst bestimmt nicht ausdrücklich, welche Regeln als Grundsätze und welche als Ziele gelten sollen. Dies ist im einzelnen durch Auslegung zu ermitteln. Ziele sind verbindliche Festlegungen

in den Programmen und Plänen der Landesplanung, die räumlich und sachlich zur Ausgestaltung und Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung erforderlich sind und die bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von den öffentlichen Planungsträgern beachtet werden müssen (vergl. Chotewe/David/Dyong/ von der Heide, BauGB, 2. Auflage; Ernst Zinkahn Bielenberg, BauGB, § 1 S. 11 Anm. 51). Zunächst steht der Einordnung als "Ziel" nicht entgegen, daß das Gesetz von "vorläufigen" Zielen und Grundsätzen spricht. Damit sollte lediglich zum Ausdruck gebracht werden, daß das Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung von einem späteren Landesplanungsgesetz (vgl. Landesplanungsgesetz v. 24.06.1992, SächsGVBl. S. 259) dereinst abgelöst werden soll. Nach § 28 Nr. 2 des Landesplanungsgesetzes tritt das Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung erst außer Kraft, wenn der Landesentwicklungsplan verbindlich wird. Hieran fehlt es bislang. Ziff. 6.3 der Anlage enthält sowohl bei grammatikalischer Auslegung wie auch nach Sinn und Zweck eine Zielvorgabe (ebenso Beschl. des erkennenden Senats vom 26.8.1992, SächsVbl. 1993, 85, und ausdrücklich Ziff. 2.2.1 der Verwaltungsvorschriften zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung v. 08.01.1992, Sächs.ABl Nr. 3/1992 S. 92). Danach sind Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe grundsätzlich nur in Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums zuzulassen. Im ländlichen Raum, insbesondere im dünnbesiedelten Raum, können sie auch in Unterzentren errichtet werden, wenn dies nach raumordnerischer Einzelfallprüfung für die Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung erforderlich ist. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die eine präzise Vorgabe enthält und nicht lediglich einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen, was für "Grundsätze" sprechen würde. Vielmehr stellt dies eine landesplanerische Letztentscheidung zur Ausgestaltung und Verwirklichung von landesplanerischen Grundsätzen dar, wie sie in Ziff 6.1 und 6.2 der Anlage zum Ausdruck kommen. Auch in der Rechtsprechung

werden die vergleichbaren Bestimmungen anderer Bundesländer als "Ziel" angesehen (vgl. VGH Baden-Württemberg, NK-U v. 17.2.1987 a.a.O.; OVG Rheinland-Pfalz, NK-U vom 19.10.1988 a.a.O.; HessVGH, Beschl. v. 20.6.1990 - 3 TG 1292/90; OVG Nordrhein/Westfalen, B. v. 09.02.1988, DÖV 1988, 843; vgl. allgemein zu Zielen, BVerwG, B. v. 20.8.1992, BVerwGE 90, 329 H; von "Zielen" in diesem Zusammenhang geht erkennbar auch BVerwG, U. v. 11.2.1993 - 4 C 15.92 - aus).

Gegen die genannte Zielvorgabe der Ziff. 6.3 der Anlage zum Gesetz über die Vorläufigen Ziele und Grundsätze zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung verstößt der angegriffene Bebauungsplan. Die Antragsgegnerin meint, "großflächige Einzelhandelsbetriebe" seien von den Vorschriften nicht erfasst, das Gesetz spreche nur von "großflächigen Handelsbetrieben". Dieses Argument geht offensichtlich fehl. Einzelhandelsbetriebe stellen eine Unterart der Handelsbetriebe dar. Einzelhändler ist, wer überwiegend an Letztverbraucher liefert. Gerade den Einzelhandel hatte der Gesetzgeber im Blick, wie aus der Gleichsetzung mit Einkaufszentren hervorgeht. Das Merkmal der Großflächigkeit dient der Abgrenzung gegenüber kleineren Betriebsformen. Die Großflächigkeit ist bei den zugelassenen maximalen Verkaufsflächen von insgesamt 12 500 qm gegeben. Nach 6.7 der Anlage ist von Großflächigkeit bereits auszugehen, wenn ca. 1000 qm Geschoßfläche mit etwa 700 qm Verkaufsfläche beansprucht wird. Diese Größenordnung wird hier um ein Vielfaches überschritten.

Unzutreffend ist die Auffassung der Antragsgegnerin, sie sei "dem Raum des Mittelzentrums Zittau" zuzuordnen, weshalb die Planung nicht gegen Ziff. 6.3 der Anlage verstoße. Nach dieser Regelung kommt es nicht darauf an, ob die Antragsgegnerin dem "Raum" des Mittelzentrums Zittau zuzuordnen ist. Vielmehr läßt diese Bestimmung nach ihrem klaren Wortlaut großflächige Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren nur in Oberzentren, Mittelzentren und unter bestimmten Voraussetzungen auch in Unterzentren zu. Die zentralen Orte sind

als "Gemeinden" in ihrer Eigenschaft als Gebietskörperschaften und nicht als "Räume" in Ziff. 4.3 der Anlage abschließend aufgeführt. Ersichtlich geht damit das Gesetz von einer "gemeindescharfen" Abgrenzung aus (vgl. Erbguth, Bauplanungsrecht, Rn. 156, 157 m. w. N.). Will das Gesetz "Räume" erfassen, verwendet es an den entsprechenden Stellen auch Begriffe wie "Raum", "Verflechtungsbereich", "Verdichtungsraum", oder "Achsen". Nur ein solches Verständnis des Begriffs des zentralen Ortes wird dem rechtstaatlichen Grundsatz der Bestimmtheit gerecht, dem auch landesplanerische Zielaussagen entsprechen werden müssen. Vor allem aber ginge die vom Gesetzgeber in Ziff. 6.3 der Anlage gewollte und im Hinblick auf ihre besonderen Aufgaben auch notwendige Privilegierung der zentralen Orte verloren, wenn man insoweit nicht "gemeindescharf" abgrenzen würde. Die von der Antragsgegnerin reklamierte Ausnahmemöglichkeit ist auf den ländlichen Raum beschränkt, wo auch Unterzentren Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe ausweisen dürfen, wenn dies nach raumordnerischer Einzelprüfung für die Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung erforderlich ist. Es fehlt bereits an der Rechtsvoraussetzung des Unterzentrums. Denn der Antragsgegnerin kommt keinerlei zentralörtliche Funktion zu. Ob die Gemarkung der Antragsgegnerin trotz unmittelbaren Angrenzens an ein Mittelzentrum dem ländlichen Raum zugehört, braucht deshalb nicht weiter erörtert werden. Weitere Ausnahmefälle kommen nicht in Betracht. Nach Wortlaut und Systematik der Regelung ist der Ausnahmefall abschließend im Gesetz beschrieben. Im übrigen setzt die Annahme eines Ausnahmefalles eine atypische Situation voraus, die hier jedoch nicht erkennbar ist. Dies wäre etwa der Fall, wenn das angrenzende Mittelzentrum keine eigene Planungsabsichten für großflächige Einzelhandelsbetriebe hätte. Ebenso wenig ist festzustellen, daß im Einzelfall eine Abweichung nach § 3 Abs. 4 des Gesetzes über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung erfolgen kann. Dies ist nur möglich, wenn die Abweichungen wegen Änderungen der den Zielen zugrundeliegenden Sachlage oder Erkenntnissen erforderlich ist. Hierfür

sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dies um so weniger, als die Antragstellerin selbst in erheblichem Umfang Sondergebiete ausgewiesen hat. In der mündlichen Verhandlung bestand im übrigen Einigkeit, daß eine solche Entscheidung des zuständigen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung im Einvernehmen mit den von der Planung berührten Staatsministerien nach Anhörung der berührten öffentlichen Planungsträger nicht ergangen ist. Als Ergebnis folgt hieraus, daß der angegriffene Bebauungsplan sich nicht den Zielen der Landesplanung anpaßt. Eine Verletzung der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB führt zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 3. Aufl., § 1 Anm. 42 m. w. N. aus Literatur und Rechtsprechung; zuletzt der erkennende Senat, B. v. 26.08.1992, Sächs.VBl 1983, 85, 88). Die Bindungen, die sich aus den Zielen der Landesplanung ergeben, können auch nicht durch Abwägung überwunden werden, sie sind gleichsam vor die Klammer des Abwägungsprozesses gezogen und üben somit eine Sperrwirkung aus (vgl. BVerwG, B. v. 20.08.1992 - BVerwG 4 NB 20.91, amtl. Umdruck S.9 BverwGE 90, 329). Aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 4 BauGB wie auch aus seiner Stellung im Gesamtregelungszusammenhang und seinem Sinngehalt ist zu schließen, daß der Gesetzgeber es ersichtlich nicht dabei bewenden lassen wollte, die hinter den Zielen der Raumordnung und Landesplanung stehenden Belange mit einem bloßen Gewichtungsprivileg auszustatten, etwa im Sinne eines Optimierungsgebotes oder einer Abwägungsdirektive (vgl. hierzu näher BVerwG, B. v. 20.08.1992 a.a.O.). Zwar ist die Landesplanung tendenziell auf eine weitere Konkretisierung angelegt und auf der nachgeordneten Planungsstufe der Bauleitplanung grundsätzlich noch einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich. Wie groß der Spielraum ist, der der Gemeinde für eigene planerische Aktivitäten verbleibt, hängt vom jeweiligen Konkretisierungsgrad der Zielaussage ab. Der Vorbehalt für die Ausweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren auf Oberzentren und Mittelzentren, in Ausnahmefällen auch auf Unterzentren, ist allerdings

durch eine hohe Aussageschärfe gekennzeichnet, die der Bauleitplanung insoweit keinen Spielraum mehr läßt.

b) Abgesehen von dem dargelegten Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB ist der Bebauungsplan auch deshalb nichtig, weil das Abwägungsgebot gem. § 1 Abs. 6 BauGB verletzt ist. Das Abwägungsgebot ist dann verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird oder wenn der Ausgleich zwischen den durch die Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (sog. Fehleinschätzung; ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seit der grundlegenden Entscheidung v. 12.12.1969, BVerwGE 34, 301). In diesem Sinne ist der Antragsgegnerin eine Fehleinschätzung unterlaufen. Die Ursache hierfür liegt in der Verletzung des Abstimmungsgebotes des § 2 Abs. 2 BauGB. Danach sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Wird dieses Abstimmungsgebot inhaltlich verletzt, führt dies zugleich zu einem Abwägungsfehler. Das Maß der Abstimmungspflicht hängt allerdings davon ab, inwieweit die benachbarte Gemeinde eigene konfliktauslösende bzw. konkurrierende Planungen aufgestellt hat (vgl. Beschl. des erkennenden Senat v. 02.11.1992 a.a.O.). Dabei ergeben sich Richtung und Gehalt des Abstimmungsgebotes unter anderem aus § 1 Abs. 4 BauGB. Die Abstimmungspflicht erfordert weiter eine Rücksichtnahme auf die benachbarte Gemeinde, wo deren Rechte mit der grenzüberschreitend wirkenden Planung kollidieren (vgl. BVerwG, U. v. 30.05.1984, BVerwGE 69,261). Widerstreitende nachbarliche Belange sind sachgerecht abzuwägen. Dabei kann und darf zwar eine gewisse Lastenkommunikation stattfinden, d. h. nicht jede Folgelast, die auf dem Nachbargesamt zu bewältigen ist, muß von der planenden Gemeinde vermieden werden. Die Grenzen der Zumutbarkeit dürfen aber nicht überschritten werden (BVerwG, U. v. 08.09.1972 a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, B. v. 21.12.1976, BRS 30 Nr. 24; Hessischer VGH, B. v. 20.06.1990 - 3 TG 1292/90 -). Von

einer solchen Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle ist dann auszugehen, wenn die Verwirklichung der Planungshoheit der einen Gemeinde diejenige der anderen unverhältnismäßig zurückdrängen würde. Je gewichtiger die aus dem eigenen Wirkungskreis entstehenden Bedürfnisse sind, die zur Planung drängen, desto weniger muß die Planung zurückstehen. Umgekehrt muß sie um so eher Einschränkungen hinnehmen, je weiter sie ihren Wirkungskreis verläßt und je nachhaltiger sie in einen fremden Wirkungskreis eindringt. Insoweit ist für die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze auch die Aufgabenzuweisung im Rahmen der Landesplanung und Raumordnung maßstabbildend. Die Antragsgegnerin hat auf die Interessen der Antragstellerin im Rahmen der Abstimmung gemäß § 2 Abs. 2 BauGB nach den oben genannten Maßstäben nicht genügend Rücksicht genommen. Sie hat die Interessen der Antragstellerin tatsächlich und rechtlich fehlerhaft eingeschätzt. Dies führt auch zu einem Fehler im Abwägungsergebnis. Somit kann dahinstehen, ob zudem ein sogenanntes Abwägungsdefizit deshalb vorliegt, wie die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, weil in dem "Abwägungsprotokoll" keine näheren Aussagen zur konkurrierenden Planung der Nachbargemeinde Zittau enthalten sind und sich die Abwägung auf die bloße Feststellung der Zugehörigkeit zum Großraum des Mittelzentrums Zittau und ein sinnvolles raumordnerischeres Einfügen beschränkt. Eine rechtliche Fehleinschätzung liegt indessen schon dann vor, wenn die Ausführungen im Abwägungsprotokoll so zu verstehen sind, wovon offensichtlich auch das Regierungspräsidium Dresden ausgeht, daß das Plangebiet gewissermaßen Teil des Mittelzentrums Zittau sei und ein Dissens zur landesplanerischen Zielsetzung somit erst gar nicht vorliege. Dies entspricht auch noch dem Vortrag der Antragsgegnerin im Normenkontrollverfahren. Eine Fehleinschätzung liegt jedenfalls auch insoweit vor, als die hier umstrittene Bauleitplanung die Interessen der Antragstellerin unverhältnismäßig zurückdrängt, gemessen an den o. g. Kriterien: Es liegt auf der Hand, daß gewichtige Bedürfnisse des eigenen Wirkungskreises der Antragsgegnerin am fraglichen Standort ein Sondergebiet für großflächige

Einzelhandelsbetriebe zu errichten, nicht bestehen. Gründe für die Zulassung dürften hier vorwiegend in einer Teilnahme am interkommunalen Wettbewerb um die Schaffung von Arbeitsplätzen und um ein günstiges Gewerbesteueraufkommen zu sehen sein. Andererseits sind die geplanten Einzelhandelsbetriebe weder für die Versorgung der eigenen Bevölkerung der Antragsgegnerin erforderlich, noch können die Betriebe von der Kaufkraft der Einwohner der Antragsgegnerin existieren. Vielmehr werden die Betriebe nicht zuletzt auf das unmittelbar benachbarte Gebiet der Antragstellerin ausgerichtet sein, was bei den Größenverhältnissen der betroffenen Gemeinden, auch unter Einbeziehung des nördlich der Antragsgegnerin gelegenen Gebietes offensichtlich ist. Bestätigt wird dies von dem der Planung der Antragsgegnerin zugrunde liegenden BBE-Gutachten. Danach würde die Antragsgegnerin zusammen mit der Gemeinde Oberseifersdorf den Bedarf für Sondergebietsflächen, der für die Stadt Zittau mit 26 900 qm (BBE-Gutachten S. 31) prognostiziert ist, allein bereits knapp zur Hälfte erfüllen. Für die Möbel-Branche werden die "Soll-Flächen" mit 11 190 qm angegeben (BBE-Gutachten S. 29), was bedeutet, daß für den Möbeleinzelhandel allein durch das Sondergebiet knapp die Hälfte des Flächenbedarfs abdeckt wäre. Für die Branchen Baumarkt, Gartenmarkt und Unterhaltungselektronik liegt die nach dem angefochtenen Bebauungsplan maximal zulässige Verkaufsfläche ebenfalls nur ca. ein Drittel unter den prognostizierten Soll-Flächen. So ist in der Übersicht auf S. 29 des BBE-Gutachtens der Flächenbedarf für Garten- und Zooartikel mit 2 170 qm ermittelt gegenüber einer maximalen Verkaufsfläche von 1 500 qm im angegriffenen Bebauungsplan. Für den Baumarkt hält das Gutachten eine Fläche von ca. 5 700 qm für notwendig, die maximale Verkaufsfläche für den Baumarkt ist im Bebauungsplan mit 4 000 qm festgesetzt (vgl. BBE-Gutachten S. 44). Dem Soll-Flächen-Bedarf für Unterhaltungselektronik mit 1 530 qm stehen an maximaler Verkaufsfläche nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes 1 000 qm zur Verfügung. Hinzu kommt, daß es sich bei der Branche Unterhaltungselektronik um eine sogenannte innenstadtrelevante Branche handelt. Wecken bereits

diese Verhältnisse zwischen dem prognostizierten Verkaufsflächenbedarf und des Anteils an der Deckung des Bedarfs allein durch das hier umstrittene Sondergebiet Zweifel an der gebotenen interkommunalen Rücksichtnahme, so werden diese bestärkt im Hinblick auf die eigene Planung der Antragstellerin mit Flächen für großflächigen Einzelhandel und Einkaufszentren, die dem angenommenen Bedarf ebenfalls schon jetzt genügen. Weiter muß der bereits vorhandene tatsächliche Bestand an entsprechenden Verkaufsflächen im Stadtgebiet der Antragstellerin berücksichtigt werden. Ein Vergleich der im Schriftsatz der Antragstellerin vom 14.05.1993 genannten Zahlen über den Nutzungsbestand ergibt, daß bereits durch den vorhandenen Bestand für die Branchen Möbelhandel und Baumärkte die prognostizierten Bedarfszahlen bei weitem überschritten sind und von daher an sich kein weiterer Bedarf für die Ausweisung von entsprechenden Flächen mehr besteht. Von den bestehenden Planungen decken allein die im Vorhaben- und Erschließungsplan " Humboldtcenter" ausgewiesenen Flächen für den Bau- und Gartenmarkt mit insgesamt 4000 qm und der Baumarkt "Pethau" den prognostizierten Bedarf nach dem BBE-Gutachten für diese Branchen vollständig ab. Der Vorhaben- und Erschließungsplan "Sport- und Einkaufszentrum Äußere Weberstraße" mit einem Möbelmarkt mit 10 800 qm (Satzungsbeschluß v. 28.11.1992) deckt allein nahezu vollständig den prognostizierten Bedarf nach dem BBE-Gutachten ab. In bezug auf das Sondergebiet "Pethau" führt das Gutachten selbst aus, daß dieser Standort mit dem geplanten Sondergebiet konkurriert. Allerdings geht das Gutachten bei seiner Empfehlung fehlerhaft davon aus, daß der Standort Oberseifersdorf als zum "Raum des Mittelzentrums Zittau" gehörend anzusehen sei. Ein Vergleich der konkurrierenden Planungen läßt unschwer erkennen, daß eine Realisierung des angegriffenen Bebauungsplanes die Antragstellerin zu einer Überarbeitung ihres eigenen Konzeptes zwingen würde. Sie müßte darüberhinaus einen erheblichen Kaufkraftabzug gewährleisten. Dem läuft indessen zuwider, daß die Funktion der Antragstellerin als Mittelzentrum einschließt, zentrale und bedarfsgerechte Versorgungseinrichtungen für die umliegenden

Gemeinden bereitzuhalten und damit auch zu finanzieren. Es stünde durchaus zu befürchten, daß die Antragstellerin als zentraler Ort nicht mehr in dem gebotenen Umfang in der Lage sein könnte, kostenintensive Einrichtungen der Daseinsvorsorge - wie z. B. im Gesundheits-, Schul- und Sportwesen, sowie im kulturellen Bereich - bereitzustellen, wie dies bei der Beschreibung der zentralen Orte in der Anlage zum Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung zum Ausdruck gebracht ist (so auch OVG Rheinland-Pfalz NK-U v. 19.10.1988 a.a.O.). Dort heißt es, daß zentrale Orte Mittelpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ihres Verflechtungsbereiches sind. Der Abwägungsfehler durch die dargestellte Fehleinschätzung der betroffenen Belange führt, wie bereits ausgeführt, für sich ebenfalls zur Nichtigkeit des Bebauungsplan. Der Senat setzt sich mit dieser Entscheidung nicht in Widerspruch zu seinen Beschluß vom 2.11.1992 (a.a.O.). Die Beurteilung einer kommunalen Nachbarklage gegen ein Einzelvorhaben, das nach § 34 oder § 35 BauGB genehmigt worden ist, erfolgt nach anderen Kriterien als die Prüfung eines - von der Sperrwirkung des § 1 Abs. 4 BauGB erfaßten und dem und dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB unterliegenden -Bebauungsplanes im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens. Ferner liegt keine Abweichung vom Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.2.1993 (a.a.O.) vor. Das BVerwG führt eingehend aus, daß die Pflicht, zielkonform zu planen, den Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 BauGB unberührt läßt. Der Gesetzgeber hat davon abgesehen, die Zielbindungswirkung des § 1 Abs. 4 BauGB auf den unbebauten Innenbereich zu erstrecken. Zu § 2 Abs. 2 BauGB ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, daß dort keine Regelung für den Fall enthalten ist, daß die von der Nachbargemeinde geltend gemachten negativen Wirkungen die Folge planerischer Untätigkeit sind. Der erkennende Senat hat in diesem Verfahren demgegenüber über einen Bebauungsplan zu befinden.

Der Senat verkennt nicht das Bemühen der verantwortlichen Organe der Antragsgegnerin, durch frühzeitige und engagierte Bemühungen "den Aufschwung in Gang zu setzen" und für die Region "etwas zu bewegen". Diese Aktivitäten sind der Anerkennung Wert. Das Normenkontrollgericht kann indessen nicht über die auch der Antragsgegnerin bekannten rechtlichen Rahmenbedingungen in welche die gemeindliche Planungshoheit eingebunden ist und innerhalb deren, sich die Bauleitplanung bewegen muß, hinwegsehen. Im übrigen ist der Einzelhandel nicht die Ursache, sondern nach Marktgesichtspunkten die zwangsläufige Folge einer wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung. Er setzt anderweitig geschaffene Kaufkraft voraus.

Es bestand keine Veranlassung gem. § 47 Abs. 5 VwGO die Sache dem Bundesverwaltungsgericht vorzulegen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtvorlage an das Bundesverwaltungsgericht kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht Bautzen, Dr.-Peter-Jordan-Str. 9, O-8600 Bautzen, Postfach 733, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen.

Die Beschwerde muß die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der die angefochtene Entscheidung abweicht, 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 vertreten lassen.

gez.:

Dr. Koehn

Proske

Dr. Kohl

Richter am Oberver-
waltungsgericht

Dr. Schenk

Schmidt

ist wegen Urlaub gehindert,
seine Unterschrift beizufügen.

gez.: Dr. Koehn

Beschluß vom 8. Juli 1993

Der Streitwert wird auf 100.000 DM festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

gez.:

Dr. Koehn

Proske

Dr. Kohl

gez.:

Dr. Pietsch

Schmidt

