



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

## Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt Leipzig,  
vertreten durch den Oberbürgermeister  
Neues Rathaus, 04109 Leipzig

- Antragstellerin -

prozeßbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Eisenmann, Wahle, Birk & Partner,  
Bopserstraße 17, 70180 Stuttgart

gegen

Gemeinde Miltitz,  
vertreten durch den Bürgermeister,

- Antragsgegnerin -

prozeßbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Busse & Miessen  
Oxfordstraße 21, 53111 Bonn

wegen

Gültigkeit des Vorhaben- und Erschließungsplans -

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts  
durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts  
Dr. Koehn, die Richter am Oberverwaltungsgericht Proske,  
Dr. Kohl und Dr. Schenk sowie die Richterin am Oberverwal-  
tungsgericht Dahlke-Piel aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 8. Dezember 1993

für Recht erkannt:

Die Satzung der Antragsgegnerin über den Vorhaben- und Er-  
schließungsplan vom 29. April 1992/  
3. März 1993 wird für nichtig erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Gültigkeit einer Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan.

Die Antragstellerin ist eine Kreisstadt mit etwa 500.000 Einwohnern. Die Antragsgegnerin ist eine Gemeinde mit ca. 1.300 Einwohnern. Das überplante Gebiet grenzt unmittelbar an die Markungsgrenze zur Antragstellerin und deren Stadtteil Grünau mit ca. 80.000 Einwohnern an. Die streitbefangene Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan weist auf einer Fläche von ca. 8,6 ha ein Sondergebiet für ein SB-Warenhaus mit einer Gesamtfläche von 15.000 qm aus. Die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin beschloß am 13.11.1991 die Aufstellung des Vorhaben- und Erschließungsplanes. Mit einem "Erschließungsvertrag" vom 15.1.1992 verpflichtete sich der Investor, "den Entwurf eines genehmigungsfähigen Vorhaben- und Erschließungsplanes zu erarbeiten" sowie zur Übernahme der Erschließung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Der Investor verpflichtete sich weiter, die für die Erschließungsanlagen benötigten Grundflächen anzumieten oder zu kaufen, sofern dies erforderlich sei. In den Schlußbestimmungen heißt es, daß der Vertrag nach Zustimmung des Gemeinderats und dem Abschluß der in § 4 bezeichneten notariellen Verträge wirksam werde. Nach § 5 ist vorgesehen, daß mit der endgültigen Abnahme die Gemeinde die Erschließungsanlagen in ihr Eigentum übernehme.

Das Regierungspräsidium Leipzig hatte bereits am 30.10.1991 eine landesplanerische Stellungnahme zur Errichtung eines Freizeitentrums und eines SB-Warenhauses abgegeben. Ausgehend von dem (näher beschriebenen) Branchenmix werde die Ansiedlung die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskernes der Antragstellerin nicht beeinträchtigen. Es sei zu erwarten, daß ca. 17,5 % der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft von Leipzig-Grünau durch das SB-Warenhaus der  
, gebunden würden. Das Warenhaus werde also seiner

Größe und inneren Branchenstruktur nach keine nachteiligen raumordnerischen Folgen haben. Was die Nachnutzung der Kaserne betreffe, so seien diese Flächen in einer absehbaren Zeit nicht verfügbar. Aufgrund der Dringlichkeit der Verbesserung der Versorgung in Miltitz und Grünau werde dem SB-Warenhaus raumordnerisch der Vorrang gegeben, was dem multifunktionalen Nutzen der Kaserne nicht widerspreche.

Die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin beschloß am 30.1.1992 die Auslegung des Entwurfs des Vorhaben- und Erschließungsplanes. Die Antragstellerin erhob im Rahmen ihrer Beteiligung gegen den Vorhaben- und Erschließungsplan Einwendungen. Sie führte aus, die Ausweisung eines derartigen großflächigen Einzelhandelsbetriebes gefährde unmittelbar die eingeleitete Entwicklung des Stadtteilzentrums Leipzig-Grünau. Im Oktober 1991 sei ein Investorenwettbewerb für das Stadtteilzentrum Leipzig-Grünau ausgeschrieben worden. Ziel der Planung und des Wettbewerbs sei die Schaffung eines Stadtteilzentrums, das für Handel und Gewerbe angemessenen Raum biete und durch differenzierte Kultur- und Freizeitangebote zu einer stärkeren Identifikation der Grünauer mit ihrem Wohngebiet beitrage. Neben Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Versammlungsräumen, Verkaufsräumen und Kleinwerkstätten für ausgewähltes Handwerk seien unter anderem ein Warenhaus, ein SB-Markt/Shop in Shop und weitere Einzelhandelsgeschäfte, darunter mindestens ein Billiganbieter, vorgesehen. Als verträglich für das Stadtteilzentrum würden Einzelhandelseinrichtungen der verschiedenen Branchen mit einer Verkaufsfläche in Höhe von insgesamt 18.000 qm angesehen. Der Investorenwettbewerb unter 8 Firmen sei abgeschlossen. In einer Beratung mit den 3 verbliebenen konkurrierenden Investoren sei klargestellt worden, daß diese sich im Zentrum Grünau nur engagieren könnten, wenn keine weiteren größeren Konkurrenzunternehmen in Grünau oder Umgebung sich niederlassen würden.

Das Stadtteilzentrum solle voraussichtlich Ende 1993 realisiert werden. Gegenwärtig sei die Versorgung im Wohngebiet Grünau durch die vorhandenen und in ihrer Funktion zeitlich

begrenzten Provisorien des Einzelhandels gesichert. Schließlich stehe mittelfristig in Abstimmung mit der Entwicklung des Stadtteilzentrums in Grünau das ehemalige Kasernengelände Schönau zur multifunktionalen Nutzung zur Verfügung. Es sei beabsichtigt, bei entsprechender Entwicklung des Stadtteilzentrums hier ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel auszuweisen. Dieser Standort erweise sich stadtstrukturell als sehr vorteilhaft, da er fast zentral im Wohngebiet liege und verkehrstechnisch gut angeschlossen sei.

Mit Beschluß vom 29.4.1992 (Beschluß-Nr. 05/39/92) stimmte die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin einem Abwägungsvorschlag zu. Hierin war als Stellungnahme der Antragstellerin folgendes angegeben: "Gefährdung des geplanten Stadtteilzentrums Leipzig-Grünau, daß Investoren sich nur engagieren wollen, wenn keine weiteren und größeren Konkurrenzunternehmen in Grünau oder Umgebung sich ansiedeln". Als Stellungnahme des Planers der Antragsgegnerin war dazu vermerkt: "Unzulässiger Konkurrenz- und Bestandschutz". Der "Abwägungsbeschluß" lautete: "Unzulässiger Standpunkt, der nicht akzeptiert werden kann (siehe hierzu Schreiben vom 4.3.1992 des Regierungspräsidenten an den OB der Stadt Leipzig)". Zum Einwand der mittelfristig zur Verfügung stehenden Kaserne Schönau für großflächigen Einzelhandel lautete die Stellungnahme des Planers, ein von der Stadt Leipzig in Auftrag gegebenes Gutachten der GMA weise auch den Standort in Miltitz als guten und richtigen Standort aus (siehe auch beigefügtes Schreiben der GMA vom 31.10.1991). In dem Abwägungsbeschluß heißt es, dem Argument der Antragstellerin werde unter Hinweis auf vorliegende Stellungnahmen nicht stattgegeben. Mit Satzungsbeschluß vom 29.4.1992 (Beschluß-Nr. 05/40/92) wurde die "vorgelegte Satzung zum Vorhaben- und Erschließungsplan für das Selbstbedienungsgeschäft der befürwortet". Mit Erlaß vom 31.7.1992 genehmigte das Regierungspräsidium Leipzig die Satzung des Vorhaben- und Erschließungsplanes. Die Bekanntmachung erfolgte am 10.8.1992. Mit Beschluß vom 3.3.1993 änderte die Antragsgegnerin die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan

vom 29.4.1992. Der Gebäudekörper wurde weiter von der Zschampertaue abgerückt. Die Änderung ging auf einen Antrag des Investors zurück. Am 4.3.1993 machte die Antragsgegnerin den Beschluß über die vereinfachte Änderung bekannt.

Am 5.4.1993 hat die Antragstellerin das Normenkontrollverfahren gegen die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan eingeleitet.

Sie beantragt,

die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan vom 29.4.1992/3.3.1993 für nichtig zu erklären.

Zur Begründung bringt sie vor: Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan verstoße gegen formelles und materielles Recht. Es habe keine ordnungsgemäße Einberufung der Sitzungen stattgefunden, in denen der Vorhaben- und Erschließungsplan von der Gemeindevertretung der Antragsgegnerin behandelt worden sei. Es werde weiter beanstandet, daß die Sitzungen nicht öffentlich stattgefunden hätten. Schließlich seien an den Sitzungen Mitglieder der Gemeindevertretung beteiligt gewesen, die befangen gewesen seien. Die ortsüblichen Bekanntmachungen seien auf unterschiedliche Weise erfolgt. Es werde gerügt, daß sie nicht der Satzung entsprochen hätten. Die Beteiligung der Bürger sei nicht entsprechend den Vorgaben des § 55 Abs. 3 BauZVO durchgeführt worden. Die Satzung widerspreche auch materiellem Recht. Der zwischen der . . . . . und der Antragsgegnerin abgeschlossene Erschließungsvertrag entspreche nicht den Anforderungen des § 55 Abs. 1 BauZVO. Er enthalte keine Verpflichtung des Investors, das Vorhaben und die Erschließung innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen. Der Vorhabenträger (Investor) sei zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen zum Zeitpunkt des Abschlusses des Erschließungsvertrages nicht in der Lage gewesen. Er sei nicht Eigentümer der Grundstücke. Er sei nicht einmal obligatorisch berechtigt, alle Grundstücke zu

nutzen. Der Erschließungsvertrag sei auch wegen Formmangels nichtig. Nach § 5 Abs. 3 des Erschließungsvertrages sei eine Eigentumsübertragung der Erschließungsanlagen an die Antragsgegnerin vereinbart. Diese Vereinbarung bedürfe nach § 313 BGB einer notariellen Beurkundung, die nicht erfolgt sei. Auch seien die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 des Erschließungsvertrages (Abschluß der notariellen Verträge) nicht erfüllt. Die Satzung verstoße auch gegen das interkommunale Rücksichtnahmegebot. Dieses sei Bestandteil einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gemäß § 55 Abs. 2 BauZVO. Das werde durch § 7 Abs. 3 BauGB-Maßnahmengesetz bestätigt. Die Gemeindevertretung sei bei der Abwägung davon ausgegangen, daß es der Antragstellerin um unzulässigen Konkurrenz- und Bestandsschutz gehe. Dies stelle einen Fall der Abwägungsfehleinschätzung dar. Es werde kein Konkurrenzschutz betrieben, sondern eine legitime städtebauliche Zielsetzung verfolgt, die verhindern wolle, daß die Stadtteilzentren an Attraktivität als Einzelhandelsstandorte verlören, wenn in peripherer Lage derartige Betriebe angesiedelt würden. Das Gutachten der GMA belege diese Ausführungen. Die Satzung verstoße auch gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Die Stellungnahme des Regierungspräsidiums Leipzig vom 30.10.1991 mißachte die Vorgaben des Gesetzes. Die Satzung enthalte auch einzelne Festsetzungen, die mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nicht zu vereinbaren seien. So enthalte sie im Lageplan und im Textteil keinerlei Begrenzung der Verkaufsfläche. Nichtig seien auch Festsetzungen zur Grundflächenzahl und Geschoßflächenzahl. Wie es bei einer Grundflächenzahl von 0,6 möglich sein solle, eine Geschoßflächenzahl von 0,3 einzuhalten, sei unerfindlich.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag abzuweisen.

Sie trägt vor: Bei einer Besprechung am 29.7.1992 habe der Bürgermeister . . . im Namen der Antragstellerin die

Einsprüche zurückgezogen. In einem Aktenvermerk des Oberregierungsrates vom 30.7.1992 heiße es, nach kontroverser Diskussion habe die Antragstellerin eingelenkt, sie werde keine Klage erheben. Auch seien Gespräche zwischen den Beteiligten über eine Eingemeindung der Antragsgegnerin in die Antragstellerin aufgenommen worden. Der Antragstellerin fehle deshalb das Rechtsschutzinteresse. Die formellen Rügen seien unbegründet. Zu den Sitzungen sei ordnungsgemäß eingeladen worden. Das Prinzip der Öffentlichkeit sei gewahrt worden. Die Genehmigung der Satzung sei ordnungsgemäß bekanntgemacht worden. Befangene Ratsmitglieder hätten am Satzungsbeschluß nicht mitgewirkt. Der Vorhaben- und Erschließungsplan verstoße auch nicht gegen materielles Recht. Richtig sei, daß die Antragsgegnerin nach § 5 Abs. 3 des Erschließungsvertrages die Erschließungsanlagen in ihr Eigentum übernehme und die notarielle Form nicht beachtet worden sei. Deswegen sei der Vertrag aber nicht insgesamt nichtig. Soweit ein Verstoß gegen das interkommunale Abstimmungsgebot geltend gemacht werde, sei darauf hinzuweisen, daß Bürgermeister in der Besprechung vom 29.7.1992 rechtswirksam dem Vorhaben- und Erschließungsplan zugestimmt habe. Soweit ein Verstoß gegen die Ziele der Landesplanung und Raumordnung in Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB geltend gemacht werde, seien verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Gültigkeit des Gesetzes über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele des Siedlungs- und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen in Verbindung mit dem Kabinettsbeschluß vom 12.3.1991 anzumelden. Infolge fehlender Beteiligung der Gemeinden seien diese Grundsätze im Rechtsverhältnis zu den Gemeinden nicht verbindlich.

Dem Senat liegen die Akten der Antragsgegnerin vor. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf sie und die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

#### Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag ist statthaft. Er richtet sich ge-

gen eine Satzung "nach den Vorschriften des BauGB" im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. VwGO (vgl. § 246a Abs. 3 BauGB; hierzu Pietzcker, Der Vorhaben- und Erschließungsplan S. 14/15).

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (a) und begründet (b).

a) Der Antrag ist zulässig, denn die Antragstellerin ist antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Sie erleidet durch die angegriffene Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan der Antragsgegnerin einen Nachteil. Ein Nachteil liegt dann vor, wenn der Antragsteller durch die Bauleitplanung oder ihre Anwendung in einem Interesse negativ betroffen wird oder in absehbarer Zeit betroffen werden kann, das als sein Interesse in der Abwägung zu berücksichtigen war. Die Antragsgegnerin hatte im vorliegenden Fall als planende Gemeinde die Interessen der Antragstellerin als Nachbargemeinde in die Abwägung einzustellen. Dies folgt aus dem Prinzip des interkommunalen Abstimmungsgebotes (vgl. § 2 Abs. 2 BauGB). Es handelt sich dabei um einen Bauplanungsgrundsatz, der selbstverständlich nicht nur beim Erlaß eines Bebauungsplanes, sondern auch beim Erlaß eines Vorhaben- und Erschließungsplanes zu beachten ist (§ 246a Nr. 6 BauGB i.V.m. § 55 BauZVO in der bis 30.4.1993 geltenden Fassung). Denn § 55 Abs. 2 BauZVO setzt voraus, daß die Satzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, insbesondere mit den Grundsätzen des § 1 BauGB vereinbar ist. Hierzu gehört als zentraler Grundsatz die Beachtung des rechtsstaatlich unverzichtbaren Abwägungsgebotes nach § 1 Abs. 6 BauGB sowohl im Abwägungsvorgang wie auch im Abwägungsergebnis, freilich unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Vorhaben- und Erschließungsplanes. Die "zurückhaltende", knappe Verweisung in § 55 Abs. 2 BauZVO auf die Grundsätze des § 1 BauGB gebietet weder vom Wortlaut noch vom Sinn und Zweck her eine andere Auslegung. Dies wird bestätigt durch § 7 Abs. 2 und 3 BauGB-MaßnahmenG, worin das Institut des Vorhaben- und Erschließungsplanes in fortentwickelter Form bundesweit übernommen wurde (vgl. Neubekanntmachung des BauGB-MaßnahmenG v. 28.4.1993, BGBl. I S. 622). Schließlich

ergibt sich dieses Ergebnis zwingend aus § 246a Abs. 1 Nr. 6 b BauGB i.v.m. § 58 Abs. 4 BauZVO. § 55 BauZVO erleichtert zwar die Zulassung von Vorhaben, entbindet aber die Gemeinde nicht von den inhaltlichen Vorgaben einer sachgerechten bauplanerischen Abwägung (BVerwG, Besch.v. 30.11.1992, 4 NB 41/42; ebenso Pietzcker, aaO, S. 39; Gelzer/Brink, Bauplanungsrecht, 5. Aufl., RdNr. 1917). Es besteht deshalb auch bei einem Vorhaben- und Erschließungsplan im Rahmen des Abwägungsgebots ein Anspruch der Nachbargemeinde auf (materielle) Abstimmung, der auf Rücksichtnahme und Vermeidung unzumutbarer Auswirkungen gerichtet ist, wenn durch den Plan "unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art" in Betracht kommen (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.1989, BVerwGE 84, 209). Das Maß des zu berücksichtigenden Interesses und damit des Abstimmungsbedarfs hängt wesentlich vom Maß des bisher betätigten Planungswillens der benachbarten Gemeinden ab (vgl. Normenkontrollurteil des Senats vom 26.5.1993, SächsVBl. 1993, 256). Nach diesen Grundsätzen hatte die Antragsgegnerin die dem Vorhaben entgegenstehenden Interessen der Antragstellerin in die Abwägung einzustellen. Denn der Vorhaben- und Erschließungsplan hat unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die Antragsgegnerin. Die Antragstellerin hatte bereits im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses am 29.4.1993 in erheblichem Umfang eigene mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan kollidierende Zielsetzungen und damit inhaltlich abstimmungsbedürftige Planungen auf den Weg gebracht. Sie hat dies in einer Stellungnahme vom 11.3.1992 zu dem vorgesehenen Vorhaben- und Erschließungsplan näher dargelegt. Sie trug dabei vor, daß im Oktober 1991 ein Investorenwettbewerb für das Stadtteilzentrum Leipzig-Grünau ausgeschrieben worden sei. Für dieses Stadtteilzentrum seien ein Warenhaus, ein SB-Markt und weitere Einzelhandelsgeschäfte, darunter mindestens ein Billiganbieter, vorgesehen. Der Investorenwettbewerb unter acht Firmen sei abgeschlossen. In einer Beratung mit drei konkurrierenden Investoren sei klargestellt worden, daß diese sich im Zentrum Grünau nur engagieren würden, wenn keine weiteren größeren Konkurrenzunternehmen in Grünau oder Umgebung sich niederlassen

würden. Das Stadtteilzentrum solle voraussichtlich Ende 1993 realisiert sein. Aus den dem Senat vorliegenden Unterlagen der Antragstellerin ergibt sich, daß am 18.3.1992 die Stadtverordnetenversammlung über das Wettbewerbsergebnis informiert wurde. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung fand ab 30.3.1992 statt. In ihrer Stellungnahme vom 11.3.1992 hat die Antragstellerin die Antragsgegnerin darüberhinaus in Kenntnis gesetzt, daß mit Beschluß vom 18.9.1991 die Aufstellung eines Bebauungsplanes für das Gebiet der ehemaligen Kaserne Schönau zur multifunktionellen Nutzung beschlossen worden sei. Es sei beabsichtigt, bei entsprechender Entwicklung des Stadtteilzentrums hier ein Sondergebiet mit großflächigem Einzelhandel auszuweisen. Dieser Standort sei stadtstrukturell sehr vorteilhaft. Aufgrund dieses Sachstandes, über den die Antragsgegnerin vor Satzungsbeschluß informiert worden war, kannte die Antragsgegnerin den hinreichend konkretisierten Planungswillen der Antragstellerin über zwei dem Vorhaben- und Erschließungsplan entgegenstehende Planungen. Die Antragsgegnerin mußte deshalb die Belange der Antragstellerin im Rahmen der Abwägung berücksichtigen. Dies hat sie tatsächlich auch getan (wenn auch fehlerhaft, wie noch darzulegen sein wird), was sich aus der "Zusammenstellung der Stellungnahme/Bedenken und Anregungen", die dem Gemeinderat der Antragsgegnerin vorlagen, ergibt.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin hat die Antragstellerin auch nicht auf das Recht, einen Normenkontrollantrag zu stellen, verzichtet. Die Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung beantragt, die Zeugen [ ] und [ ] zum Beweis dessen zu hören, daß der Zeuge [ ] nach kontroverser Debatte zum Abschluß der Besprechung beim Regierungspräsidium am 29.07.1992 geäußert habe, die Antragstellerin werde keine Klage erheben. Der Senat hat den Beweisantrag abgelehnt. Die von der Antragsgegnerin behauptete Äußerung kann als wahr unterstellt werden. Die Äußerung, so wie sie behauptet wird, ändert am Ergebnis des Rechtsstreits nichts. Insoweit handelt es sich im Kern um

einen Verzicht auf Beweiserhebung wegen Unerheblichkeit (vgl. BVerwG, Urt.v. 24.3.1987, BVerwGE 77, 150). Denn ein Rechtsmittelverzicht ist in der behaupteten Erklärung aus zwei Gründen nicht zu erkennen. Es handelt sich um eine einseitige Erklärung. Ein solch einseitiger Verzicht muß angesichts seiner Tragweite eindeutig, unzweifelhaft und unmißverständlich zum Ausdruck kommen (BVerwGE, 55, 357; 74, 1248; Kopp VwGO, 9. Aufl., § 74 Anm. 21). Hieran fehlt es. Die behauptete Äußerung fiel im Rahmen einer Besprechung im Regierungspräsidium, die der Entscheidung über die Genehmigung des Vorhaben- und Erschließungsplanes vorausging. Sie könnte sich nach ihrem Wortlaut etwa auch auf eine Klage gegen die Genehmigung durch das Regierungspräsidium (so eine spontane Äußerung der Bürgermeisterin der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung) oder aber auf eine Klage gegen die Baugenehmigung selbst bezogen haben. Die Erklärung ist deshalb inhaltlich nicht eindeutig und unmißverständlich. Der an der Besprechung teilnehmende fachkundige Personenkreis wußte auch, daß Bürgermeisterin kommunalverfassungsrechtlich nicht befugt war, namens der Antragstellerin eine Verzichtserklärung abzugeben, ohne hierzu eine Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung der Antragstellerin einzuholen (§§ 21 Abs. 2, 27 Abs. 3 der Kommunalverfassung, jetzt §§ 28 Abs. 1 53 Abs. 2 SächsGemO). Die Erklärung von Bürgermeisterin konnte deshalb nur als Absichtserklärung dahingehend verstanden werden, sich beim zuständigen Organ für eine entsprechende Entscheidung zu verwenden. Bei der Auslegung einer Willenserklärung ist der wirkliche Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu haften (vgl. § 133 BGB). Dieser wirkliche Wille konnte von den fach- und sachkundigen Beteiligten nur in dem genannten Sinne verstanden werden. Im umgekehrten Fall hätte dies für eine etwaige Erklärung der Bürgermeisterin, der Vorhaben- und Erschließungsplan werde in einer bestimmten Form geändert, genauso gegolten. Schließlich kann ein einseitiger Verzicht erst nach Ergehen der Entscheidung, gegen die das Rechtsmittel zulässig wäre, wirksam erklärt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.6.1964, DVBl

1964, 874, Kopp aaO). Vor der Genehmigung, die möglicherweise unter Auflagen erfolgte, steht der genaue Inhalt des Planes noch nicht endgültig fest. Auch aus diesem Grunde konnte in der fraglichen Besprechung ein wirksamer Verzicht noch nicht ausgesprochen werden. Schließlich wurde vor Inkrafttreten der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan von der Antragstellerin ausdrücklich erklärt, daß die ursprünglichen Einwendungen aufrechterhalten würden.

Von einer Verwirkung kann ebenfalls keine Rede sein (vgl. zu den Voraussetzungen der Klageverwirkung, Kopp, VwGO, 9. Aufl., § 74 Anm. 18). Dies liegt nach den vorstehenden Ausführungen zum Fehlen des Klageverzichts auf der Hand und bedarf keiner weiteren Ausführungen.

b) Der Antrag ist auch begründet. Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan der Antragsgegnerin verletzt formelles und materielles Recht. Nach § 246 Abs. 1 Nr. 6 BauGB i. V. m. § 55 BauZVO kann eine Gemeinde durch Satzung die Zulässigkeit von Vorhaben abweichend von den §§ 10, 31 und 33 bis 35 BauGB bestimmen, wenn u. a. die Durchführung der Vorhaben für die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Deckung eines Wohnbedarfs der Bevölkerung oder für erforderliche Infrastrukturmaßnahmen dringend ist. Hier von geht der Senat im vorliegenden Fall aus. Dies wird von der Antragstellerin auch nicht in Zweifel gezogen. Darüber hinaus muß der Vorhabenträger auf der Grundlage eines von ihm vorgelegten Plans (Vorhaben- und Erschließungsplan) zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen bereit und in der Lage sein und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist verpflichten. An den letzteren Voraussetzungen fehlt es. Der von der Antragsgegnerin vorgelegte "Erschließungsvertrag" erfüllt diese Voraussetzungen in mehrfacher Weise nicht. Der Investor verpflichtete sich nach § 1 Abs. 4 des Erschließungsvertrages, den "Entwurf eines genehmigungsfähigen Vorhaben- und Erschließungsplans erarbeiten zu lassen". Ein solcher Plan wird jedoch bei Vertragsabschluß vorausgesetzt. Nur dann kann sich der Investor

zur Durchführung eines bestimmten Plans verpflichten. Es muß zwingend eine Vereinbarung zwischen Gemeinde und Vorhabenträger über die inhaltliche und zeitliche Durchführung eines Vorhabens und seine Erschließung vorliegen. Hierzu ist ein "Durchführungsvertrag" als öffentlich-rechtlicher Vertrag (§ 57 VwVfG) von Nöten (vgl. hierzu Jäde, Vorhaben- und Erschließungsplan RdNr. 105; Pietzcker, aaO S. 22, Gelzer/Birk Bauplanungsrecht, 5. Aufl. RdNr. 1916). Dem vorgelegten Erschließungsvertrag fehlt namentlich die vertragliche Verpflichtung des Investors, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Zeit durchzuführen (die Verpflichtung zur Erschließung reicht nicht). Auch ist das Vorhaben in dem Erschließungsvertrag nicht hinreichend bestimmt beschrieben. Abgesehen davon enthält der Erschließungsvertrag in § 8 Regelungen, die ihn als Grundlage für eine Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan ohnehin untauglich machen. So heißt es im § 8 Abs. 1 des Erschließungsvertrages, daß der Vertrag u. a. nach Abschluß der in § 4 bezeichneten notariellen Verträge wirksam wird. Dadurch ist die Wirksamkeit des Erschließungsvertrages von weiteren Bedingungen abhängig, deren Eintritt ungewiß ist. In § 4 des Erschließungsvertrages ist geregelt, daß der Investor die für die Erschließungsanlagen benötigten Grundflächen anmieten bzw. kaufen wird, sofern dies erforderlich ist. Hieraus folgt nochmals ein Vorbehalt, der die Wirksamkeit des Vertrags insgesamt als ungewiß und den Inhalt unbestimmt erscheinen läßt. Im übrigen ist der Senat der Auffassung, daß soweit die Verpflichtung zum Erwerb oder zur Veräußerung von Grundstücken Vertragsinhalt ist, die Form des § 313 BGB einzuhalten ist. Denn nur dann entfaltet eine solche Verpflichtung auch Wirksamkeit (vgl. Jäde, aaO RdNr. 58). Insoweit wird neben dem bereits erwähnten § 4 noch auf § 5 Abs. 3 Erschließungsvertrag verwiesen, wonach mit der endgültigen Abnahme die Gemeinde die Erschließungsanlagen in ihr Eigentum übernimmt.

Insgesamt ist deshalb festzustellen, daß die Rechtsvoraussetzungen des § 55 Abs. 1 Nr. 3 BauZVO für eine Satzung nicht vorliegen. Die Satzung ist deshalb nichtig.

Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan verstößt auch gegen das zu beachtende Abwägungsgebot. Das Abwägungsgebot ist dann verletzt, wenn in die Abwägung an Belange 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 Belange in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht (sogenannte Fehleinschätzung). In diesem Sinne sind der Antragsgegnerin Abwägungsfehler unterlaufen. Eine fehlerfreie Abwägung setzt eine umfassende und richtige Einstellung des Abwägungsmaterials voraus, was vor allem eine vollständige und zutreffende Unterrichtung der Gemeindevertretung mit einschließt. Insofern ist der Antragsgegnerin ein sogenanntes Abwägungsdefizit und eine Abwägungsfehleinschätzung vorzuhalten. Die Antragsgegnerin hat auf die Interessen der Antragstellerin im Rahmen der interkommunalen Abstimmungspflicht nicht genügend Rücksicht genommen. Sie hat die Interessen der Antragstellerin tatsächlich und rechtlich fehlerhaft eingeschätzt. Der Gemeindevertretung der Antragsgegnerin lag bei der Beschlußfassung lediglich eine tabellarische Kurzfassung der jeweiligen Bedenken und Anregungen, einschließlich einer Stellungnahme und ein Beschlußvorschlag vor. Die Bedenken der Antragstellerin sind dabei verzerrend und unzulässig verkürzt dargestellt. Die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin ging unter Zugrundelegung dieser Vorlage davon aus, daß es der Antragstellerin lediglich um "unzulässigen Konkurrenzschutz" gehe. Dies trifft indessen nicht das wahre Anliegen der Antragstellerin, wie es in ihrer Stellungnahme vom 11.03.1992 zum Ausdruck gebracht worden war. Die Kurzfassung stellt deshalb weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht eine zutreffende Darstellung und Bewertung der Interessen der Antragstellerin dar. Die Antragsgegnerin hätte berücksichtigen müssen, daß die Nachbargemeinde beschlossen hatte, Bauungspläne aufzustellen, die mit ihrem eigenen städtebaulichen Zielsetzungen kollidieren. Die städtebaulichen Zielsetzungen der Antragstellerin bestehen in der Sicherung der

Nahversorgung in den Wohnkomplexen, in der Entwicklung eines multifunktionalen Stadtteilzentrums Grünau und in der Neuordnung der Nachfolgenutzung des Kasernengeländes Schönau. Das von der Antragstellerin mit der Antragschrift vorgelegte Gutachten beurteilt Miltiz als Standort für großflächigen Einzelhandel lediglich aus betriebswirtschaftlicher Sicht gut, aus landesplanerischer Sicht und aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch nicht. Die Antragsgegnerin beruft sich deshalb zu Unrecht auf ein GMA-Gutachten, das Miltiz als "guten Standort" ausgewiesen haben soll. Das Schreiben der GMA vom 31.10.1991 hält Miltiz zwar generell für geeignet. Es wird darin aber betont, daß das Vorhaben wegen seiner Größenordnung nicht den städtebaulichen Zielsetzungen der Antragstellerin entspricht. Die Fehler lassen sich im Abwägungsvorgang ohne weiteres den Akten entnehmen, sie sind damit offensichtlich. Sie haben sich auch auf das Ergebnis ausgewirkt. Denn es bestand die konkrete Möglichkeit, daß die Gemeindevertretung der Antragsgegnerin eine andere Planungsentscheidung getroffen hätte, falls sie die Fehler im Abwägungsvorgang vermieden hätte (vgl. § 246a Abs. 1 Nr. 6 BauGB i.V.m. § 58 Abs. 4 BauZVO; vgl. hierzu BVerwGE Urt.v. 21.8.1981 64, 33).

Darüberhinaus sind die widerstreitenden Belange auch im Ergebnis im obengenannten Sinne nicht gerecht abgewogen worden. Der Antragstellerin geht es neben der Sicherung der Nahversorgung in Wohnkomplexen um die Entwicklung des Stadtteilzentrums Grünau und die Bereitstellung eines Standorts für großflächigen Einzelhandel in dezentralen, aber integrierten Lagen im Stadtgebiet Grünau. Die Antragsgegnerin hatte hierfür eine entsprechende Bauleitplanung eingeleitet. Das Planobjekt in Miltiz stellt aufgrund seiner Größenordnung die gesamte Standortkonzeption der Antragstellerin für den Standort Grünau in Frage. In der GMA-Stellungnahme vom Mai 1992 ist auf S. 22 ausgeführt, daß das Planobjekt nahezu ein Viertel der Kaufkraft der Bevölkerung von Grünau in den vorgesehenen Sortimentsbereichen binden müßte, um betriebswirtschaftlich befriedigende Ergebnisse zu erzielen. Dies

leite einen intensiven Verdrängungswettbewerb ein, der die Einzelhandels- und Versorgungsstruktur in Grünau nach den Vorstellungen der Antragstellerin und damit deren städtebaulichen Zielsetzungen in Frage stelle. An dieser Erkenntnis ändert auch die für die Antragsgegnerin positive landesplanerische Stellungnahme des Regierungspräsidiums Leipzig vom 30.10.1991 nichts. Die landesplanerische Stellungnahme geht schon von der fehlerhaften Annahme aus, den fraglichen Raum in diesem Zusammenhang als "regionalplanerische Einheit" zu betrachten. Demgegenüber sind die in Ziffer 4.3 der Anlage zum Gesetz über die vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung genannten Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Gebietskörperschaften und nicht als "Räume" aufgeführt. Die zentralen Orte sind deshalb "gemeindescharf" bestimmt (vgl. Senatsurteil vom 26.5.1993, aaO). Abgesehen davon kommt es nicht darauf an, ob das SB-Warenhaus für den "Raum" verträglich ist, sondern daß die Realisierung des Projekts die eigenen städtebaulichen Zielsetzungen im Hinblick auf die Platzierung und Dimensionierung des großflächigen Einzelhandels im Stadtteil Grünau zum großen Teil in Frage stellt.

Auf die von der Antragsgegnerin in den Vordergrund gerückte Frage nach einer etwaigen Verletzung der Anpassungspflicht an die Ziele der Landesplanung kommt es deshalb in diesem Verfahren nicht mehr entscheidend an. Der Senat neigt allerdings im Ergebnis der auch vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung in einer Stellungnahme vom 15.11.1993 zu diesem Verfahren vertretenen Auffassung zu, wonach für die Bestimmung des hier fraglichen Zieles (Ansiedlung von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel) eine Beteiligung jeder einzelnen Gemeinde nicht zwingend geboten war. Die in Ziffer 6.3 der Anlage zum Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung enthaltenen Bestimmungen, wonach Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in Oberzentren, Mittelzentren und Unterezentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums zuzulassen

sind, berühren nicht spezifische Interessen einer einzelnen Gemeinde, sondern stellen ein allgemeines, "übergeordnetes" Ziel dar. Hiervon ausgehend dürfte es ausreichend und noch im Einklang mit § 3 Abs. 6 des Gesetzes über die Inkraftsetzung des Raumordnungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik vom 5.7.1990 in Verbindung mit dem durch den Einigungsvertrag (Anlage I, Kap. XIV, Abschn. II, Nr. 3) in das Raumordnungsgesetz eingefügten § 12 a Nr. 3 gewesen sein, sich auf die Beteiligung der Landkreise und des Kommunalen Spitzenverbandes zu beschränken. Im übrigen darf nicht außer Betracht gelassen werden, daß seinerzeit dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestand, es sich ausdrücklich nur um "vorläufige" Ziele handelte und die Beteiligung jeder einzelnen Gemeinde schon aus Zeitgründen kaum zu bewältigen gewesen wäre. Hiervon ausgehend wäre die Satzung auch deshalb nichtig, weil sie gegen die Ziele der Landesplanung verstieße (§ 1 Abs. 4 BauGB).

Es bestand keine Veranlassung, die Sache dem Bundesverwaltungsgericht vorzulegen (vgl. § 47 Abs. 5 VwGO).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtvorlage an das Bundesverwaltungsgericht kann durch Beschwerde angefochten werde. Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Dr.-Peter-Jordan-Str. 19, 02625 Bautzen, 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.:			Richter am	
Dr. Koehn	Proske	Dahlke-Piel	Oberverwal-	
			tungsgericht	Dr. Kohl Dr. Schenk
			ist wegen	
			Beendigung	
			seiner Abord-	
			nung zum Sächsischen	
			Oberverwaltungsgericht	
			gehindert zu	
			unterzeichnen.	

#### Beschluß

vom 2. Februar 1994

Der Streitwert wird auf 100.000,00 DM festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

gez.:				
Dr. Koehn	Proske	Dahlke-Piel	Dr. Semler	Dr. Schenk