

Nachbargemeindlicher Rechtsschutz gegenüber großflächigem Einzelhandel

Vortrag am 3. Juni 2025
an der
Martin-Luther- Universität Halle/Wittenberg
(UPPW-Vortrag Nr. 70)

Prof. Dr. Andreas Decker, Richter am Bundesverwaltungsgericht

Zulässigkeit von Vorhaben

*Gemeindenachbarklage gegen einen
großflächigen Einzelhandelsbetrieb i.S.v.
§ 11 Abs. 3 BauNVO*

BVerwG, Urteil vom 24. April 2024 - 4 C 1.23 -

Zulässigkeit von Vorhaben

*Gemeindenachbarklage gegen einen
großflächigen Einzelhandelsbetrieb i.S.v.
§ 11 Abs. 3 BauNVO*

BVerwG, Urteil vom 26. September 2024 - 4 C 3.23 -

Verfahren Delmenhorst

Baugenehmigung rechtswidrig

1. Bebauungspläne Teppichmarkt und Baumarkt:
großflächiger Sportfachmarkt i.S.v. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2
BauNVO steht hierzu im Widerspruch (§ 30 Abs. 1 BauGB).
2. Ursprungsplan von 1978 :
Sportfachmarkt als Verbrauchermarkt i.S.v. § 11 Abs. 3
BauNVO 1968 gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO 1968
unzulässig.
3. Keine Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) möglich (BVerwG,
Beschluss vom 29. November 2005 - 4 B 72.05 - NVwZ
2006, 340)

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (1)

1. Drittschützende Norm erforderlich.
2. § 11 Abs. 3 BauNVO ist nicht drittschützend, insbesondere nicht nachbargemeindeschützend:

Auslegungsgrundsätze:

Grundlegend sind die auf *Savigny* zurückgehenden Auslegungsmethoden nach Wortlaut (= grammatikalische Auslegung), Systematik (= systematische Auslegung), Sinn und Zweck (= teleologische Auslegung) und Entstehungsgeschichte der Norm (= genetische Auslegung) - sog. Methodenkanon - sowie ggf. der Vergleich mit früheren Fassungen der Vorschrift (historische Auslegung).

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (2)

- Wortlaut § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO: „...auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden.....“
- Sinn und Zweck des § 11 Abs. 3 BauNVO.
- § 11 Abs. 3 BauNVO verweist großflächige Betriebe ins Kern- oder Sondergebiet, trifft damit aber keine Aussage über deren Zulässigkeit.
- Lösung OVG führt zu Wertungswidersprüche zum Rechtsschutz im unbeplanten Innenbereich.
- Lösung OVG überantwortet Rechtsschutz in Fällen wie dem Vorliegenden dem Zufall; siehe nur BVerwG, Urteil vom 26. September 2024 – 4 C 3.23 –.

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (3)

3. Kein Abwehrrecht aus einem aus § 2 Abs. 2 BauGB ggf. folgendem Planungsbedürfnis.

Beachte: Die Frage, ob das Gebot interkommunaler Abstimmung auf die Rechtmäßigkeit einer Baugenehmigung durchschlägt, kann nicht losgelöst von den Zulassungsregelungen der §§ 29 ff. BauGB beurteilt werden.

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (4)

- Bei **Außenbereichsvorhaben** ist ein aus § 2 Abs. 2 BauGB folgendes Planungserfordernis als ungeschriebener öffentlicher Belang im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB angesehen worden, der durch das Vorhaben beeinträchtigt sein konnte.
- Dagegen ist im Anwendungsbereich des **§ 34 Abs. 1 BauGB** für planerische Erwägungen, die nicht im Tatbestand ihren Niederschlag gefunden haben, kein Raum. Die in § 11 Abs. 3 BauNVO bezeichneten Fernwirkungen gehören nicht zu den nach dieser Vorschrift maßgeblichen Tatbestandsmerkmalen.

Folge: Einfügung des Abs. 3 in § 34 BauGB durch das EAG Bau 2004; abschließende Regelung in Bezug auf „Fernwirkungen“

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (5)

- Im Bebauungsplanbereich noch keine abschließende Entscheidung des BVerwG. Nur Hinweis, dass das interkommunale Abstimmungsgebot ein einzelvorhabenbezogenes Abwehrrecht allenfalls dann begründen kann, wenn die Gemeinde dem Bauinteressenten unter Missachtung des § 2 Abs. 2 (Satz 1) BauGB einen Zulassungsanspruch verschafft hat bzw. wenn etwas anderes als das abstimmungsbedürftige Vorhaben geplant worden ist und deshalb die Auswirkungen weder mit den benachbarten Gemeinden abgestimmt noch abgewogen worden sind.

Problem: An welchem Tatbestandsmerkmal des § 30 BauGB soll das festgemacht werden?

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (6)

- Baugebietsübergreifender Gebietserhaltungsanspruch? Ggf. auch nach dem Willen der Gemeinde?
- Per se Drittschutz zugunsten der Nachbargemeinde durch Festsetzung Sondergebiet?
- Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) und öffentliche Belange?
- Gebot der Rücksichtnahme und § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO?

Ergebnis: Ein aus § 2 Abs. 2 BauGB folgendes Planungserfordernis kann im Bebauungsplangebiet mangels tatbestandlicher Anknüpfung nicht berücksichtigt werden.

Folge: Aufgabe der Rechtsprechung zum Abwehranspruch aus einem Planungsbedürfnis für den beplanten und unbeplanten Innenbereich.

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (7)

4. Aber: Rechtsschutz über Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unter Heranziehung des Maßstabs des § 34 Abs. 3 BauGB.

- Rechtsschutzlücke für Fälle wie den Vorliegenden.
- § 34 Abs. 3 BauGB ist drittschützend.
- Die Norm findet auch dann Anwendung, wenn sich ein Vorhaben nicht i.S.v. § 34 Abs. 1 und/oder 2 BauGB einfügt; damit auf vorliegende Konstellation passend.
- Entsprechende Anwendung führt zu sachgerechten Ergebnissen und vermeidet insbesondere Wertungswidersprüche der vorinstanzlichen Auslegung.

Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) (8)

5. Verletzung des aus § 34 Abs. 3 BauGB folgenden Maßstabes?

Nach Feststellungen der Vorinstanz im Normenkontrollverfahren zu verneinen. Damit keine Rechtsverletzung der Nachbargemeinde. Folglich Revision erfolgreich, weil Baugenehmigung zwar rechtswidrig ist, die Klägerin hierdurch aber nicht in ihren Rechten verletzt wird.

Leitsätze

1. § 11 Abs. 3 BauNVO ist nicht drittschützend.
2. Die Rechtsprechung, wonach ein nachbargemeindlicher Abwehranspruch gegen die Zulassung von Einzelvorhaben dann gegeben sein kann, wenn die Gemeinde dem Bauinteressenten unter Missachtung des § 2 Abs. 2 BauGB einen Zulassungsanspruch verschafft hat, ist mit Blick auf § 34 Abs. 3 BauGB für den beplanten (§ 30 BauGB) und den unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) überholt.
3. Beurteilt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit eines unter § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO fallenden Vorhabens nach einem früheren Bebauungsplan (§ 30 BauGB), folgt bei einem Verstoß gegen dessen Festsetzungen ein Abwehrrecht der Nachbargemeinde aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, dessen Inhalt sich nach dem Maßstab des § 34 Abs. 3 BauGB bestimmt.