

Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Hinweise zur öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB)

Die aktuelle Lage durch die dynamische Fortschreitung der Corona-Pandemie haben zahlreiche Auswirkungen und Einschränkungen auf das öffentliche Leben, aber auch auf organisatorische Maßnahmen der Kommunalverwaltungen. In diesem Zusammenhang sind nun auch mehrfach Anfragen zu Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung an das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Energie und Wohnen sowie die Kommunalen Spitzenverbände herangetragen worden. Diese möchten wir Ihnen im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden im Folgenden gerne beantworten. Vorab ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sämtliche Verordnungen der Hessischen Landesregierung zur Bekämpfung des Corona-Virus von der nachfolgenden Beantwortung unberührt bleiben und auch die Einhaltung der Maßnahmen der Gesundheitsbehörden immer zu gewährleisten sind.

I. Allgemeines:

1. Wie ist die Rechtslage der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB?

Die Entwürfe der Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) sind nach § 3 Abs. 2 BauGB mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen, in Papierform öffentlich auszulegen (sog. „Offenlage“). Beim Vorliegen eines wichtigen Grundes ist die Dauer der Auslegung um eine angemessene Frist zu verlängern. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen.

Stellungnahmen können schriftlich, elektronisch, mündlich oder zur Niederschrift der Gemeindeverwaltung abgegeben werden. Insbesondere wenn das Rathaus nur teilweise für den Publikumsverkehr geschlossen wird und ein Telefon- und Email-Dienst aufrechterhalten wird, können Bedenken und Anregungen gegen eine aktuell ausgelegte Bauleitplanung auch telefonisch zu Protokoll gegeben werden.

2. Was ist der Zweck der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB?

Die öffentliche Auslegung eines Bauleitplans nach § 3 Abs. 2 BauGB verfolgt das Ziel, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, den Entwurf des Plans bei der Gemeinde einzusehen, sich in die Ziele und Zwecke der Planung, ihre voraussichtlichen Auswirkungen und möglichen Alternativen einzuarbeiten und ggf. eine Stellungnahme dazu abzugeben. Sie soll den Bürger „anstoßen“ und zur umfassenden Beteiligung ohne faktische oder psychologische

Hemmschwellen anregen. Die Gemeinde darf aber auch Vorkehrungen treffen, um einen geordneten und effektiven Verfahrensablauf zu gewährleisten und damit die „angestoßene“ Bürgerbeteiligung zweckentsprechend umzusetzen. Abzustellen ist auf den interessierten, aufgeschlossenen und mündigen Bürger, der - im Bewusstsein, dass die Gemeindeverwaltungen ihre (hoheitlichen) Aufgaben heutzutage service- und „kundenorientiert“ erbringen - zweckentsprechende Organisationsmaßnahmen im Rahmen der Auslegung nicht als hinderlich begreift.

3. Auswirkungen auf die förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TöB) nach § 4 Abs. 2 BauGB

Sofern eine öffentliche Auslegung nicht möglich ist und diese verlängert oder wiederholt werden muss, hat dies keine Auswirkungen auf die Behördenbeteiligung. Diese wird in der Regel nicht ebenfalls zu wiederholen sein, da § 4a Abs. 2 BauGB lediglich sagt, dass die Beteiligung gleichzeitig erfolgen „kann“, aber nicht „muss“.

Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange werden i.d.R. wie die Öffentlichkeit für die Dauer eines Monats beteiligt. Mit Blick auf die vollständige Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (§ 2 Abs. 3 BauGB) sollte die Monatsfrist insbesondere bei einer Fortdauer der Betriebseinschränkungen auf Bitte der Behörde angemessen verlängert werden, da dies einen wichtigen Grund im Sinne des § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB begründet. Zudem ist eine Verlängerung im Interesse der planenden Gemeinde, da diese alle für die Abwägungsentscheidung maßgeblichen Belange zu ermitteln hat.

II. Unterschiedliche Fallgruppen:

1. Auslegung hat noch nicht begonnen

Sofern möglich sollte eine Gemeinde abwarten, bis die Corona-bedingten Einschränkungen aufgehoben werden und eine reguläre Beteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB (wieder) möglich ist. Gleichwohl ist derzeit nicht abzusehen, in welchem Umfang dies die Aufstellungsverfahren verzögern würde. In dringlichen Aufstellungsverfahren wäre daher zu entscheiden, ob eine Beteiligung nicht unter entsprechender Anwendung der Ausführungen unter Ziffer II. 3. begonnen wird.

2. Auslegung hat bereits begonnen, wird unterbrochen und erneut durchgeführt

Sofern eine Gemeinde sich entscheidet, aufgrund der erschwerten Beteiligung der Öffentlichkeit eine Auslegung zu unterbrechen und nach Aufhebung der Corona-bedingten Einschränkungen (erneut) durchzuführen, gelten keine Besonderheiten. Die Unterbrechung der Auslegung muss jedoch auf demselben Weg bekannt gemacht werden wie die ursprüngliche Bekanntmachung der Auslegung, also den Anforderungen des § 3 Abs. 2 BauGB entsprechen und die ursprüngliche Bekanntmachung in Bezug nehmen sowie in der für die Gemeinde nach ihrer Hauptsatzung vorgesehenen Bekanntmachungsform erfolgen, bspw. im Amtsblatt. Zusätzlich sollte die Information über die Unterbrechung entsprechend § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB eingestellt bzw. zugänglich gemacht werden. Es empfiehlt sich darüber hinaus ein Aushang an der Rathaustür, um sicherzustellen, dass Personen, die den Planentwurf einsehen möchten, sicher von der Unterbrechung der Auslegung Kenntnis erlangen.

Es ist zudem erforderlich, dass jegliche Änderung im Verfahrensablauf des Auslegungsverfahrens in der Verfahrensakte dokumentiert wird. Nur so kann hinterher belegt werden, dass es zu keinen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung kam. Dies gilt vor allem auch mit Blick auf ein mögliches Normenkontrollverfahren.

3. Auslegung hat begonnen und wird fortgeführt

Bauleitplanverfahren, bei denen die Offenlage schon begonnen, noch nicht abgeschlossen und auch nicht unterbrochen wurde, können unproblematisch weitergeführt werden, wenn die in der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB genannten Umstände der Beteiligung (Ort, Dauer, Öffnungszeiten) unverändert aufrechterhalten werden können.

a) Ist es in Zeiten des Corona-Virus ausreichend, wenn die Unterlagen des Auslegungsverfahrens nur im Internet zugänglich gemacht werden?

Nach § 3 Abs. 2 BauGB muss die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben, die Entwürfe der Bauleitpläne sowie die weiteren auszulegenden Unterlagen bei der Gemeinde einzusehen und ggf. hierzu Stellung nehmen zu können. In der Regel erfolgt die öffentliche Auslegung des Entwurfs eines Bauleitplans in einem dafür geeigneten Raum der Kommunalverwaltung. Nach § 4a Abs. 1 BauGB sind diese Unterlagen in identischer Form zusätzlich in das Internet einzustellen. Eine alleinige Einstellung der Unterlagen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in das Internet genügt aber nicht den gesetzlichen Anforderungen, da es allen Menschen möglich sein muss, sich an dem Verfahren zu beteiligen, somit auch denen, die keinen Internetzugang haben. Die Unterlagen müssen daher während des gesamten Zeitraums der Offenlage auch in Papierform zugänglich sein.

b) Ist es zulässig, wenn eine (laufende) Auslegung nur nach telefonischer Terminabsprache/Anmeldung eingesehen werden kann?

Grundsätzlich sind die Möglichkeiten der telefonischen Vereinbarungen vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie als geeignete und unbedenkliche Maßnahmen anzusehen. Genauso verhält es sich, wenn zwar das Rathaus geschlossen, jedoch dem Einsicht berechnenden Bürger geöffnet wird, wenn dieser sich ankündigt. Der Unterschied zur telefonischen Terminvereinbarung ist darin zu sehen, dass der Bürger jederzeit, d.h. auch spontan, das Rathaus aufsuchen kann, um Einsicht zu nehmen und durch Klingeln oder auf „telefonischen Zuruf“ die Rath austür geöffnet wird. Es ist jedoch erforderlich, dass hierauf in der öffentlichen Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB hingewiesen wird.

Ist dies bei einer laufenden Auslegung nicht erfolgt, ist sicherheitshalber eine den Anforderungen des § 3 Abs. 2 BauGB entsprechende neue Bekanntmachung mit den geänderten Angaben zu veröffentlichen und insbesondere ausdrücklich unter Verweis auf die derzeitige Corona-Pandemie auf die Notwendigkeit telefonischer Terminvereinbarung hinzuweisen. Diese Bekanntmachung sollte konkret die vorangegangene Bekanntmachung in Bezug nehmen, da es sich um eine Bekanntmachung zur Änderung der vorangegangenen Bekanntmachung handelt. Darüber hinaus sollte vor Ort (bspw. an der verschlossenen Tür des Rathauses bzw. in einem Aushangkasten) auf die Veränderungen hingewiesen werden. Eine nachträgliche und von der eigentlichen Bekanntmachung der Offenlage losgelöste Information im einschlägigen Publikationsorgan oder ein Aushang an der Eingangstür des Rathauses ist nicht ausreichend.

Sofern es zu einer Einschränkung der Beteiligung kommt, also der Zugang zum Rathaus beschränkt und insbes. die Einsichtnahme in die auszulegenden Unterlagen nur nach telefonischer Terminabsprache bzw. Anmeldung möglich ist, sollte die Frist der Auslegung angemessen verlängert werden.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass hier rechtliche Unsicherheiten bestehen, da keine ausdrückliche Rechtsprechung vorliegt und diese in den vergangenen Jahren hohe Anforderungen an die förmlichen Beteiligungsverfahren gestellt hat. Andererseits gilt das Leitprinzip des „mündigen Bürgers“, der zumutbare Hindernisse in Bezug auf die Beteiligung beseitigt (siehe I. 2), so dass es in der derzeitigen außergewöhnlichen Lage zumutbar ist, dass sich der Bürger erkundigt und bei der Gemeinde nachfragt und bei der Gemeinde einen Termin vereinbart.

Auf jeden Fall sollte in der Verfahrensakte zum Bebauungsplan dokumentiert werden, wie genau die Unterlagen ausgelegt wurden, um nachweisen zu können, dass es tatsächlich zu keinen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung gekommen ist.

c) Ist es zulässig, die Öffnungszeiten der Offenlage zu verringern?

Die Rechtsprechung verlangt eine „angemessene, sich am Zweck der Auslegung orientierende Zeit“, in der die Unterlagen einsehbar sind. Eine Auslegung nur für wenige Stunden pro Woche dürfte dem nicht genügen. Allgemein kommt es darauf an, dass dem Bürger hinreichend Gelegenheit gegeben wird, während eines vollen Monats die Planentwürfe einzusehen. Hierbei ist den unterschiedlichen zeitlichen Bedürfnissen angemessen Rechnung zu tragen, d.h. eine Einsichtnahme muss auch nachmittags und zu späterer Stunde möglich sein. Wenn daher beispielsweise die Einsichtnahme auf die Vormittagsstunden reduziert werden soll, sollte wenigstens an einem oder besser noch zwei Tagen auch nachmittags, wenn möglich bis in die Abendstunden, eine Einsichtnahme möglich sein.

Wenn eine moderate Reduzierung der Einsichtnahmezeit erfolgen soll, dürfte es sinnvoll sein, diese durch eine verlängerte Auslegungsdauer zu kompensieren. Eine weitere Kompensation der Verringerung der Öffnungszeiten kann durch die Möglichkeit einer telefonischen Terminvereinbarung erfolgen, wenn im Einzelnen diese Möglichkeit flexibel gehandhabt wird. Eine Terminvereinbarung muss dann relativ frei und ohne große „Zugangshürden“ möglich sein (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 25. Februar 2014 – 1 MN 245/13 –, Rn. 38, juris).

In beiden Fällen (Verringerung der Öffnungszeiten und Verlängerung der Auslegung/Möglichkeit der telefonischen Terminvereinbarung) muss die Korrektur der Bekanntmachung in derselben, den Anforderungen des § 3 Abs. 2 BauGB entsprechenden Form erfolgen wie die Bekanntmachung selbst und diese konkret in Bezug nehmen, da es sich um eine Bekanntmachung zur Änderung der vorangegangenen Bekanntmachung handelt. Zudem sollte vor Ort (bspw. an der verschlossenen Tür des Rathauses bzw. in einem Aushangkasten) auf die Veränderungen hingewiesen werden.

Auf jeden Fall sollte in der Verfahrensakte zum Bebauungsplan dokumentiert werden, wie genau die Unterlagen ausgelegt wurden, um nachweisen zu können, dass es tatsächlich zu keinen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung gekommen ist.

d) Können die auszulegenden Unterlagen in einem Schaukasten oder frei zugänglichen Vorraum des Rathauses ausgelegt werden?

Es ist unbedingt erforderlich, dass alle Unterlagen, die im Rahmen der öffentlichen Auslegung ausgelegt werden, öffentlich zugänglich sind. Aufgrund der zuweilen sehr umfangreichen Dokumente (Planentwurf, Gutachten, Begründung etc.) ist es schwer vorstellbar, dass diese alle in einem Schaukasten uneingeschränkt ausgehängt werden können. Sollte dies jedoch möglich sein, wird empfohlen sicherzustellen, dass Fragen zeitnah telefonisch gestellt werden können. Es ist in dem Schaukasten sodann deutlich und für jedermann ersichtlich auf die Kontaktdaten für Fragen hinzuweisen.

Bei der Auslegung von Planunterlagen in einem Vorraum eines Rathauses ist sicherzustellen, dass die Planunterlagen nicht entwendet oder zerstört werden können. Es ist regelmäßig zu überprüfen, ob alle Planunterlagen vollständig und lesbar vorhanden sind. Sollte dies nicht der Fall sein, sind diese umgehend zu ersetzen.

Sollte sich im Rahmen einer laufenden Auslegung der Auslegungsort ändern (z.B. Schaukasten oder Vorraum), ist hierauf in einer den Anforderungen des § 3 Abs. 2 BauGB entsprechenden neuen öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen.

Auf jeden Fall sollte in der Verfahrensakte zum Bebauungsplan dokumentiert werden, wie genau die Unterlagen ausgelegt wurden, um nachweisen zu können, dass es tatsächlich zu keinen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung gekommen ist.

e) Können die auszulegenden Unterlagen außerhalb des Rathauses in einem kommunalen Gebäude, bspw. in der in einer Stadthalle, ausgelegt werden?

Einzelne Gemeinden haben bereits erwogen die auszulegenden Unterlagen in einem kommunalen Gebäude mit großen Fenstern von innen anzukleben, dass diese von außen – ohne das Gebäude betreten zu müssen – quasi „hinter Glas“ eingesehen werden können. Diese Vorgehensweise verbietet sich, da § 3 S. 1 der Verordnung über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise verlangt, dass die Unterlagen an einer oder mehreren bestimmten Stellen der Gemeindeverwaltung zu jedermanns Einsicht während der Dienststunden ausgelegt werden.

f) Die laufende Auslegung wird durch die Schließung des Rathauses unterbrochen. Was ist zu beachten und wie wirkt sich die Schließung des Rathauses auf die Auslegungsfrist aus?

Wenn die Zugänglichkeit des Entwurfs des Bauleitplans und der weiteren auszulegenden Unterlagen nicht für die gesamte Auslegungsdauer gewährleistet werden kann, sollte eine Gemeinde zuerst prüfen, ob es möglich ist, die Auslegung zu unterbrechen, bis das Rathaus wieder für Publikumsverkehr geöffnet ist (vgl. II. 2.).

Falls die Auslegung trotz Schließung des Rathauses fortgeführt wird, ist darauf hinzuweisen, dass kein „übergesetzlicher Notstand“ dahingehend existiert, dass auf die Öffentlichkeitsbeteiligung verzichtet werden kann oder – trotz Schließung – als durchgeführt angesehen werden kann. Vielmehr kann die Öffentlichkeitsbeteiligung nur dann durchgeführt werden, wenn die Einschränkungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Maßnahmen

kompensiert werden können, die im Ergebnis dazu führen, dass Ziel und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. I. 2.) erreicht werden kann. Dies kann unter den unter II. 3. b) – d) geschilderten Voraussetzungen der Fall sein.

In den Fällen, in denen die unter II. 3. b) – d) dargestellten Maßnahmen zur Erreichung des Ziels und Zwecks der Öffentlichkeitsbeteiligung ergriffen werden, muss die Korrektur der ursprünglichen Bekanntmachung in derselben, den Anforderungen des § 3 Abs. 2 BauGB entsprechenden Form erfolgen wie die Bekanntmachung selbst und diese konkret in Bezug nehmen, da es sich um eine Bekanntmachung zur Änderung der vorangegangenen Bekanntmachung handelt. Zudem sollte vor Ort (bspw. an der verschlossenen Tür des Rathauses bzw. in einem Aushangkasten) auf die Veränderungen hingewiesen werden.

Auf jeden Fall sollte in der Verfahrensakte zum Bebauungsplan dokumentiert werden, wie genau die Unterlagen ausgelegt wurden, um nachweisen zu können, dass es tatsächlich zu keinen Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung gekommen ist.

Sollten Sie Rückfragen oder Hinweise haben, können Sie sich gerne per Mail an bauleitplanung@wirtschaft.hessen.de wenden.