

Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung unter Anwendung des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG)

Viele Ämter sind infolge der Corona-Beschränkungen für den Publikumsverkehr gesperrt oder nur beschränkt zugänglich. Öffentliche Auslegungen von Unterlagen können nicht mehr oder nur eingeschränkt stattfinden. Dies hat zu zahlreichen rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung von Bauleitplanverfahren geführt. Das Land Hessen hat hierzu Auslegungshinweise (Stand: 02.04.2020) im Internet veröffentlicht.

Der Bundesgesetzgeber hat nun mit der Veröffentlichung des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren (PlanSiG) im Bundesgesetzblatt am 28. Mai 2020 auf die Folgen der Corona-Beschränkungen und die hiermit verbundenen zahlreichen Rechtsfragen u.a. im Zusammenhang mit Bauleitplanverfahren reagiert. Die Regelungen des PlanSiG gelten für alle normierten Verfahren nach dem Baugesetzbuch (BauGB), d.h. insbesondere auch für Innen- und Außenbereichssatzungen, das vereinfachte und beschleunigte Verfahren, aber auch für Umlegungs- und Enteignungsverfahren. Das Gesetz ermöglicht u.a. die Durchführung ortsüblicher oder öffentlicher Bekanntmachungen und die Auslegung der zugehörigen Unterlagen, wie sie im Bebauungsplanverfahren (im Beteiligungsverfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange gemäß § 3 Abs. 1, 2, § 4 Abs. 1, 2 BauGB) vorgeschrieben ist, durch eine Veröffentlichung im Internet (§§ 2, 3 PlanSiG) zu ersetzen. Hierbei handelt es sich um eine „Kann-Bestimmung“, d.h. die Gemeinde hat die Wahlfreiheit, ob die Regelungen des PlanSiG Anwendung finden sollen oder nicht. Das PlanSiG zeigt Alternativen für bestimmte Verfahrensanforderungen des BauGB. Für die Bauleitplanung sind vor allem die §§ 3, 4 und 6 PlanSiG relevant. Vieles ist allerdings nicht neu, sondern bereits seit 2017 als zusätzliches Angebot im Internet verpflichtender Verfahrensbestandteil. Die Anwendungsfälle des PlanSiG dürften vor allem bei ggf. weiteren Corona-Wellen liegen. Die Auslegungshinweise vom 02.04.2020 werden daher durch nachfolgende Auslegungshinweise ersetzt.

Folgende Verfahrensschritte nach dem BauGB sowie Übergangsregelungen werden durch das PlanSiG erleichtert bzw. geregelt:

1. Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen
2. Auslegung der Bauleitplanentwürfe
3. Abgabe von Stellungnahmen und Erklärungen zur Niederschrift
4. Durchführung von Erörterungsterminen
5. Übergangsregelung, zeitliche Befristung und Außerkrafttreten

1. Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB sind Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche umweltbezogenen Informationen verfügbar sind, mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Dies gilt für die Bekanntmachung der erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung, des Satzungsbeschlusses nach § 10 Abs. 3 Satz 1, 2. Alt. BauGB, der Genehmigung des Flächennutzungsplans nach § 6 Abs. 5 Satz 1 BauGB, der Genehmigung des selbständigen Bebauungsplans nach § 8 Abs. 2 BauGB, der Genehmigung des vorzeitigen Bebauungsplans nach § 8 Abs. 3 Satz 2 und § 8 Abs. 4 BauGB sowie des Beschlusses einer Veränderungssperre nach § 16 BauGB.

Die ortsübliche Bekanntmachung richtet sich nach dem Landesrecht, insbesondere dem Kommunalrecht, speziell der Verordnung über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise (BekV). In Hessen geschieht dies in der Regel durch Veröffentlichung in einem Amts- und Mitteilungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung sowie dem Internet (vgl. § 1

Abs. 1 BekV). Für Gemeinden mit nicht mehr als 3 000 Einwohnern kann die Hauptsatzung bestimmen, dass die öffentlichen Bekanntmachungen durch Aushang an Bekanntmachungstafeln erfolgen (§ 2 Abs. 1 BekV). Eine ausschließliche Einstellung der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB sowie der nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB auszulegenden Unterlagen in das Internet ist jedoch nicht möglich, dies ist nach § 4a Abs. 4 BauGB nur „zusätzlich“ möglich.

Nach § 2 Abs. 1 PlanSiG kann die ortsübliche Bekanntmachung durch Anschlag an einer Amtstafel oder die Auslegung zur Einsichtnahme nun durch eine Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung im Internet ersetzt werden. Dies gilt jedoch nur, „wenn die jeweilige Bekanntmachungsfrist spätestens mit Ablauf des 31. März 2021 endet.“ Sofern von § 2 Abs. 1 PlanSiG Gebrauch gemacht wird, hat zusätzlich eine Veröffentlichung in einem Amts- und Mitteilungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung zu erfolgen.

Nach § 2 PlanSiG gilt für die Veröffentlichung im Internet § 27a Abs. 1 Satz 2 und Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Danach muss der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht werden. Das heißt im Regelfall sind dies Internetseiten der Gemeinden. Eine Veröffentlichung auf Internetseiten von Planungsbüros oder Landkreisen fallen nicht unter die Voraussetzungen des § 27a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 VwVfG. Die Internetseite ist in der ortsüblichen Bekanntmachung anzugeben. Bürgerfreundlich ist es, wenn der Link direkt auf die entsprechende Bekanntmachung verweist. Denkbar wäre aber auch eine „allgemeine“ Internetadresse, auf der der Bürger sich die einschlägige Bekanntmachung raussuchen muss.

Bsp. für die Angabe der Internetseite in der ortsüblichen Bekanntmachung:

„Die Bekanntmachung ist auch auf folgender Website abrufbar:

<http://www.hessischeKommune/Bekanntmachungen/BauleitplanXY/Aufstellungsbeschluss>“

2. Auslegung der Bauleitplanentwürfe

Die Entwürfe der Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) sind nach § 3 Abs. 2 Satz 1 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 (siehe hierzu 1. Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachung).

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG kann diese „angeordnete“ Auslegung nunmehr durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden. Mit dieser Veröffentlichung im Internet wird dann die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB angeordnete Auslegung erfüllt. Regelungen zum Zugang über ein zentrales Internetportal bleiben hiervon unberührt. Die frühzeitige Beteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB fällt nicht unter diese Regelung, sondern lediglich die Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB. Diese Regelung findet nach § 3 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG auch Anwendung für die im jeweiligen Fachgesetz (bspw. § 10 BauGB) vorgeschriebene Auslegungspflicht von „Entscheidungen“ wie z.B. den späteren zur Einsicht bereitzuhaltenden Bebauungsplänen nach § 10 Abs. 3 BauGB.

Die Unterlagen sollen gemäß § 27a Abs. 1 S. 2 VwVfG auf der Internetseite der zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht werden. Das heißt im Regelfall sind dies Internetseiten der Gemeinden. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Anforderungen nach § 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB, der lediglich eine zusätzliche Einstellung des Inhalts der ortsüblichen Bekanntmachung und der nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB auszulegenden Unterlagen in das Internet verlangt. (Zur Erfüllung der Anforderungen des § 4a

Abs. 4 S. 1 BauGB genügt die Einstellung auf der Website eines Planungsbüros oder sonstigen Dienstleiters.) Neben dem Zugänglichmachen auf der Internetseite der zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers hat eine Veröffentlichung im amtlichen Veröffentlichungsblatt bzw. einer Tageszeitung zu erfolgen. Eine Veröffentlichung auf Internetseiten von Planungsbüros oder Landkreisen fällt nicht unter die Voraussetzungen des § 27a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 VwVfG. Zusätzlich hat jedoch auch die Veröffentlichung im amtlichen Veröffentlichungsblatt bzw. einer Tageszeitung zu erfolgen. Der Umfang der im Internet zu veröffentlichenden Unterlagen ist unverändert (Planentwurf, Begründung, Umweltbericht sowie umweltbezogene Stellungnahmen). Regelungen zum Zugang über ein zentrales Internetportal bleiben hiervon unberührt.

Daneben soll allerdings nach dem Willen des Gesetzgebers die herkömmliche Auslegung als zusätzliches Informationsangebot im Rahmen des der Gemeinde Möglichen zur Anwendung kommen (§ 3 Abs. 2 PlanSiG). Die Gemeinde muss hier zunächst feststellen, ob die Auslegung möglich ist oder nicht. § 3 Abs. 2 PlanSiG gibt den Gemeinden einen gewissen Auslegungsspielraum. Die Gemeinde darf sich aber *„nicht ohne Weiteres auf eine Veröffentlichung im Internet zurückziehen“* (so ausdrücklich die Gesetzesbegründung), sondern muss ihre Entscheidung gut begründen. Denkbar wären hier z.B. allg. Ausgangsbeschränkungen in der Kommune, eine Rathausperre für Externe oder hohe Infektionszahlen in der Behörde selbst.

Möglich ist grundsätzlich die vorherige telefonische Vereinbarung (Anhaltspunkt zur Zulässigkeit: BVerwG, Beschluss vom 27. Mai 2013 – 4 BN 28.13) oder eine durch Vorankündigung geregelte Einsichtnahme eines Bürgers. So könnte ein Bürger jederzeit, auch spontan, das Rathaus aufsuchen, um Einsicht zu nehmen und durch Klingeln oder auf „telefonischen Zuruf“ wird die Rathhaustür geöffnet. Denkbar wäre auch ein separater Raum, Einzelzugang, Wegweiser, Markierungen, separater Zugang /Ausgang. Es ist jedoch erforderlich, dass auf Besonderheiten bei der Einsichtnahme in der öffentlichen Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB hingewiesen wird.

Ist dies der Gemeinde nicht möglich, hat die Gemeinde neben der Veröffentlichung im Internet nach § 3 Abs. 2 PlanSiG *„...andere leicht zugängliche Lesegeräte* (z.B. öffentlich zugängliche Tablets oder Touchpanels, die leicht und vor allem infektionsschutzgerecht gehandhabt werden können) *oder in begründeten Fällen durch Versendung* (z.B. durch postalisches Versenden)“ die Unterlagen bereitzustellen. Die Gesetzesbegründung sieht hierzu folgendes vor: „Der Behörde obliegt es, nach den jeweiligen Umständen diese oder andere geeignete Möglichkeiten anzubieten.“ Hintergrund ist hier, dass die Teile der Bevölkerung, die das Internet nicht nutzen, von der Beteiligung nicht ausgeschlossen werden dürfen. Wichtig ist, dass auf die alternativen Zugangsmöglichkeiten, die von der Gemeinde bereitgestellt werden, in der Bekanntmachung hingewiesen wird. Darüber hinaus wird empfohlen, dass die zusätzlichen Zugangsmöglichkeiten während des Beteiligungszeitraums und deren tatsächliche Nutzung in der Verfahrensakte von der Gemeinde dokumentiert werden.

Voraussetzung für die Veröffentlichung der Unterlagen ist jedoch nach § 1 Abs. 1 bzw. § 2 Abs.1 PlanSiG, dass die Bekanntmachungs- bzw. Auslegungsfrist mit Ablauf des 31.03.2021 endet.

3. Abgabe von Stellungnahmen und Erklärungen zur Niederschrift

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB ist in der ortsüblichen Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können. Grundsätzlich enthält die Regelung keine Vorgaben zur Form der Abgabe der Stellungnahme. In der Regel sind in den Bekanntmachungstexten im Sinne der Nr.1 Hinweise enthalten, dass Stellungnahmen schriftlich oder zur Niederschrift bei der Gemeindeverwaltung vorzutragen sind. Da nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB Stellungnahmen ohne Formzwang abgegeben werden können, darf die Bekanntmachung bei einem mit seinen Rechten nicht näher vertrauten Leser

nicht den Anschein erwecken, er könne sie nur im Rathaus mündlich zur Niederschrift vortragen oder umgekehrt, er könne sie nur schriftlich einreichen (VGH Mannheim, Urteil vom 22.05.2019 – 8 S 2431/17). Grundsätzlich sind folgende Formen der Abgabe von Stellungnahmen denkbar:

- schriftlich
- mündlich
- elektronisch

Es wird empfohlen, dass in der Bekanntmachung die konkreten Formen der Abgabe der Stellungnahme benannt werden, da ansonsten die Gefahr des (unbeabsichtigten) Ausschlusses besteht und es auch deutlich bürgerfreundlicher ist.

Nach dem BauGB besteht zur Kontaktminimierung z.B. die Möglichkeit, die Abgabe zur Niederschrift nach vorheriger Terminvereinbarung anzubieten. Ein entsprechender Hinweis in der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB ist erforderlich. Auch die Organisation von Einzelterminen ist möglich, um eine bessere Steuerung von Besuchern zu erzielen. Eine fernmündliche Protokollierung der Stellungnahme (Niederschrift des Telefongesprächs) ist nicht anzuraten, da weder hinreichend geklärt werden kann, dass der Anrufer tatsächlich die Person ist, für die er sich ausgibt, und auch ein Dokumentationsproblem hinsichtlich der Niederschrift auftreten kann, wenn der Einwender später meint, etwas anderes gesagt zu haben als protokolliert worden ist.

Nach § 4 Abs. 1 PlanSiG kann nun die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift bei den Behörden (Stellungnahmen, Einwendungen) ausgeschlossen werden, wenn die zuständige Behörde festgestellt hat, dass innerhalb der Erklärungsfrist eine Entgegennahme zur Niederschrift aufgrund der aktuellen Situation nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sein würde. Auch hier muss die Gemeinde zunächst feststellen, ob die Erklärung zur Niederschrift möglich ist oder nicht. Denkbar wären hier z.B. auch wieder allg. Ausgangsbeschränkungen in der Kommune, Rathaussperre für Externe, hohe Infektionszahlen in der Behörde selbst etc. Wichtig ist, dass die Gemeinde die Feststellung, dass eine Erklärung zur Niederschrift nicht möglich ist, gut begründet ist und dies in der Verfahrensakte dokumentiert.

Kommt die Gemeinde zu dem Ergebnis, dass eine Erklärung zur Niederschrift nicht möglich ist, muss die Behörde einen Zugang für die Abgabe von elektronischen Erklärungen bereithalten. Auch hier ist wieder zu beachten, dass die Gemeinde in der Bekanntmachung auf den Ausschluss der Abgabe der Erklärung zur Niederschrift und auf die elektronische Abgabemöglichkeit unter Nennung einer E-Mailadresse hinweisen muss.

4. Durchführung von Erörterungsterminen

Lediglich § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB fordert im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, dass der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben wird. Zur Art und Weise bzw. Form der Beteiligung gibt es allerdings keine konkreten Vorgaben. § 3 Abs. 2 BauGB („formelle“ Beteiligung) sieht eine Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung nicht vor. Die Gelegenheit zur Äußerung kann sich auf eine schriftliche Äußerung beschränken. Die Gelegenheit zur Erörterung kann auch in Gestalt der Gelegenheit zu Einzelgesprächen mit gemeindlichen Mitarbeitern o.Ä. gegeben werden (siehe Jäde/Dirnberger, BauGB, 9. Auflage, Rnd. Nr. 7 zu § 3). Die Durchführung eines Erörterungstermins nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB ist also in das Ermessen der Behörde gestellt. Nach § 5 Abs. 1 PlanSiG kann die Gemeinde bei ihrer Ermessensentscheidung die Beschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie berücksichtigen.

Die weiteren Regelungen des § 5 Abs. 2-7 PlanSiG beziehen sich auf die „angeordnete“ Durchführung eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung. Diese sind im Bauleitplanverfahren nicht einschlägig.

5. Übergangsregelung, zeitliche Befristung und Außerkrafttreten

Nach § 6 Abs. 1 PlanSiG sind die Regelungen dieses Gesetzes auch auf bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verfahren anzuwenden. Allerdings muss der Verfahrensschritt, der bereits begonnen wurde, wiederholt werden, sofern er nach dem PlanSiG durchgeführt werden soll.

Grundsätzlich sind die unter den Nrn. 1-4 dargestellten Regelungen bis zum 31. März 2021 befristet. Ist ein Verfahrensschritt jedoch am 31. März 2021 noch nicht abgeschlossen, gilt das Gesetz für diesen Verfahrensschritt bis zu seinem Abschluss weiter, längstens jedoch bis zum 31. März 2025. Spezifische Fristen in den §§ 2 bis 4 PlanSiG sind jedoch zu beachten. Zu nennen sind hier:

- Die jeweilige Bekanntmachungsfrist endet spätestens mit Ablauf des 31. März 2021 (§ 2 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG)
- Die jeweilige Auslegungsfrist endet spätestens mit Ablauf des 31. März 2021 (§ 3 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG)
- Die Erklärungsfrist zur Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift endet spätestens mit Ablauf des 31. März 2021 (§ 4 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG)

Das Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nach § 6 Abs. 3 PlanSiG Fehlerfolgenregelungen der §§ 214, 215 BauGB weiterhin volle Anwendung finden. Fehler bei Bekanntmachungen nach dem PlanSiG haben zudem keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Verfahren, wenn der Hinweiszweck der Bekanntmachung erfüllt ist (§ 6 Abs. 3 Satz 2 PlanSiG).

Allgemeines:

Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Bundesregierung vom federführenden Ausschuss für Inneres und Heimat ausdrücklich aufgefordert (Drs. 19/19214), zu prüfen, welche der mit dem PlanSiG befristet zur Verfügung gestellten Instrumente sich in der praktischen Anwendung so bewähren, dass sie auch außerhalb der zu bewältigenden Ausnahmesituation sinnvoll eingesetzt werden können.

In diesem Zusammenhang wären wir Ihnen sehr dankbar, wenn Sie etwaige Erfahrungen der kommunalen Praxis mit dem PlanSiG – etwa im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens – dokumentieren und uns zur Verfügung stellen könnten. Wir werden sie dann in geeigneter Form gerne in weitere Gesetzgebungsverfahren einbringen (E-Mail-Adresse: bauleitplanung@wirtschaft.hessen.de).