



Sachstand

Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung

Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 116/19
Abschluss der Arbeit: 11.07.2019
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Frühzeitige Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung	4
3.	Förmliche Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung	5
4.	Ausnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten Verfahren	6
5.	Fazit	6

1. Einleitung

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches (BauGB)¹ vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 2 BauGB Flächennutzungspläne (vorbereitender Bauleitplan) und Bebauungspläne (verbindlicher Bauleitplan).

Im BauGB ist die Beteiligung der Bürger unter der Bezeichnung „Beteiligung der Öffentlichkeit“ in §§ 3, 4a BauGB geregelt. Durch das Bundesrecht wird die Öffentlichkeitsbeteiligung aber nur grob vorstrukturiert. Die konkrete Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung ist Gegenstand des Kommunalrechts.²

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat nach § 3 Abs. 1 BauGB frühzeitig stattzufinden (vgl. Ziffer 2). An sie schließt sich die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB an (vgl. Ziffer 3). Ausnahmen davon können im Rahmen vom vereinfachten Verfahren bestehen. Diese werden unter Ziffer 4 erläutert.

2. Frühzeitige Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung

Durch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung können die Bürger Einfluss auf den Planinhalt nehmen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit betrifft die allgemeinen Ziele und Zwecke sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung. „Frühzeitig“ heißt, dass die Planung so weit vorangeschritten ist, dass sie einen Dialog zwischen den Bürgern und der Verwaltung über den jeweiligen Plan möglich macht. Gleichzeitig darf die Planung nicht so weit vorangeschritten sein, dass eine Einflussnahme der Bürger nur schwer möglich ist. In der Praxis beginnt die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig nach dem Beschluss über die Aufstellung des Plans (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB).³

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB haben die Bürger das Recht, sich (gegenüber einem Gemeindevertreter) zu dem Plan zu äußern. Die Pflicht der Behörde zur Unterrichtung der Bürger bedeutet, dass eine Darlegung des Plans für die Bürger in verständlicher Form zu erfolgen hat. In Zusammenhang mit der Äußerung der Bürger ist eine Anhörung vorgesehen, in der ein sachkundiger Vertreter den Plan mit den Bürgern „durchgeht“. Die Äußerungen ergänzen die Abwägungsmaterialien, mit denen eine gerechte Abwägung der unterschiedlichen Belange vorgenommen

1 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 2 des Hochwasserschutzgesetzes II vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (letzter Abruf: 10.07.2019).

2 Vgl. Schink, in: Beck'scher Onlinekommentar zum BauGB (BeckOK BauGB), 45. Edition, Stand: 01.11.2018, § 3 Rn. 2, 12.

3 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (EZBK), Baugesetzbuch, Stand: 132. EL Februar 2019, § 3 Rn. 14; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (BKL), Baugesetzbuch, 13. Auflage 2016, § 3 Rn. 8.

wird (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB). Regelmäßig findet die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen von Bürgerversammlungen oder anderen öffentlichen Veranstaltungen statt.⁴

Zwei Ausnahmen von dem Erfordernis der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sind in § 3 Abs. 1 Satz 3 BauGB normiert: Von der Beteiligung der Öffentlichkeit kann abgesehen werden, wenn der Bebauungsplan nur unwesentliche oder keine Auswirkungen auf das Plangebiet und die Nachbargebiete hat (Nr. 1). Als geringfügig werden beispielsweise nur unwesentliche Veränderungen der städtebaulichen Grundstruktur angesehen. Dabei wird die Veränderung der bisherigen Planungsrechtsordnung als maßgeblich angesehen. Auch wenn die Öffentlichkeit bereits vorher an der Planung beteiligt wurde, kann die Gemeinde die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ausschließen (Nr. 2). Dafür ist eine zur frühzeitigen Beteiligung gleichwertige Unterrichtung und Erörterung der Bürger notwendig. Das kann z.B. während eines Stadtfestes stattfinden.⁵⁶

3. Förmliche Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung

Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ist in § 3 Abs. 2 BauGB geregelt. Sie besteht demnach hauptsächlich aus der (mindestens 30-tägigen) öffentlichen Auslegung des Bauleitplans, seiner Begründung und der umweltbezogenen Stellungnahmen. Die Voraussetzung der öffentlichen Auslegung ist erfüllt, wenn jedermann die Unterlagen einsehen kann.⁷

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB müssen Ort, Dauer und Arten der umweltbezogenen Informationen mindestens eine Woche vor der Auslegung ortsüblich bekannt gemacht werden. Die Norm setzt zudem den Hinweis voraus, dass die fristgerechte Abgabe von Stellungnahmen während der Auslegungsfrist möglich ist und bei der Beschlussfassung über den Bebauungsplan nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen unberücksichtigt bleiben können.

Jede Äußerung mit Bezug zu den ausgelegten Unterlagen ist eine Stellungnahme im Sinne des § 3 Abs. 2 BauGB. Eine solche Äußerung kann durch eine oder mehrere Personen bzw. von einem Vertreter mehrerer Personen abgegeben werden. Der Begriff der „Abgabe“ einer Stellungnahme wurde durch den Gesetzgeber gewählt, um dem Bürger eine Vielzahl von Möglichkeiten (schriftlich, mündlich, elektronisch) zur Stellungnahme zu bieten.⁸

Alle fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BauGB). Sie werden somit Teil der Abwägungsmaterialien und dürfen durch die Gemeinde nicht ignoriert werden. Das Ergebnis der Prüfung ist dem Bürger mitzuteilen (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BauGB). Erfolgt diese Mitteilung nicht, hat das aber keine Konsequenz hinsichtlich der Wirksamkeit des Bauleitplans.

4 Krautzberger, in: EZBK, Baugesetzbuch, Stand: 132. EL Februar 2019, § 3 Rn. 17; Schink, in: BeckOK BauGB, 45. Edition, Stand: 01.11.2018, § 3 Rn. 39 f., 3.

5 Battis, in: BKL, Baugesetzbuch, 13. Auflage 2016, § 3 Rn. 10.

6 Krautzberger, in: EZBK, Baugesetzbuch, Stand: 132. EL Februar 2019, § 3 Rn. 24.

7 Schink, in: BeckOK BauGB, 45. Edition, Stand: 01.11.2018, § 3 Rn. 77.

8 Schink, in: BeckOK BauGB, 45. Edition, Stand: 01.11.2018, § 3 Rn. 114 f.; BT-Drucks. 15/2250, S. 43, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/022/1502250.pdf> (letzter Abruf: 10.07.2019).

Die Mitteilung ist über die allgemeine Leistungsklage einklagbar. Nicht fristgemäß abgegebene Stellungnahmen darf die Verwaltung unberücksichtigt lassen, wenn sie den Inhalt nicht kannte oder hätte kennen müssen. Die Entscheidung über eine Stellungnahme ist kein Verwaltungsakt und nicht einklagbar.⁹

4. Ausnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten Verfahren

Eine Ausnahme von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist im vereinfachten Verfahren nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB vorgesehen. Die Vorschrift ist auf Änderungen und Ergänzungen eines Bauleitplans anwendbar. Demnach kann von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn die Grundzüge der Planung von den Veränderungen nicht berührt werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann entfallen, weil sie bereits bei der Aufstellung des ursprünglichen Bauleitplans beteiligt wurde und die Grundzüge sich nicht geändert haben.¹⁰

Die Gemeinde hat im Rahmen des vereinfachten Verfahrens bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung die Wahl zwischen der Durchführung der Auslegung und der Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme der betroffenen Bürger innerhalb einer angemessenen Frist (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB). Ein vollständiger Verzicht auf die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit ist nur in wenigen Ausnahmefällen möglich.¹¹ Unterblieb die Beteiligung vollständig und liegt keine Ausnahme vor, ist das ein beachtlicher Verstoß nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. In Verbindung mit § 215 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ist aber eine Heilung dieses Verstoßes möglich.

Betroffene im Sinne von § 13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB sind z. B. Eigentümer, Mieter und Pächter. Die Gemeinde hat die Aufgabe, die möglicherweise Betroffenen zu ermitteln und sie über die Änderung zu informieren. Die Hinweispflicht bzgl. der fristgerechten Abgabe der Stellungnahme gilt auch im vereinfachten Verfahren. Wird die Variante der Auslegung des Bauleitplans gewählt, muss die Auslegung nicht 30 Tage dauern. Sie sollte aber einen Zeitraum von 2 Wochen nicht unterschreiten.¹²

5. Fazit

Die frühzeitige Beteiligung der Bürger erfolgt im Rahmen der Bauleitplanung regelmäßig nach dem Aufstellungsbeschluss. Sie haben dann die Möglichkeit, ihre Meinung zu dem Plan über Stellungnahmen abzugeben und so auf die Planung Einfluss zu nehmen. Dadurch wird der Dialog zwischen den Bürgern und der Verwaltung gefördert und die Akzeptanz des jeweiligen Bauleitplans gesteigert. Die Stellungnahme durch die Bürger ist zudem während der Auslegung des

9 Schink, in: BeckOK BauGB, 45. Edition, Stand: 01.11.2018, § 3 Rn. 119 f., 124 f., 131 f.

10 Krautberger, in: EZBK, Baugesetzbuch, Stand: 132. EL Februar 2019, § 13 Rn. 35.

11 Für den Fall einer Beteiligung als bloße Förmlichkeit, wenn die Änderung keinerlei Auswirkung hat: BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 - Az. 4 C 16/07, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2009, 1103 (1109) Rn. 40.

12 Krautberger, in: EZBK, Baugesetzbuch, Werkstand: 132. EL Februar 2019, § 13 Rn. 36 - 39, 51. VGH Mannheim, Urt. v. 28.11.2012 - Az. 3 S 2313/10, NVwZ-Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 2013, 459 (461).

Bauleitplans möglich. Sämtliche Stellungnahmen sind in die Abwägung der unterschiedlichen Interessen einzubeziehen.

Im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB kann die Verwaltung die frühzeitige Beteiligung ausschließen. Die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit ist dagegen auch im vereinfachten Verfahren zu beachten. Dabei hat die Gemeinde die Möglichkeit, zwischen der Durchführung der Auslegung und der Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme der betroffenen Bürger innerhalb einer angemessenen Frist zu wählen.

* * *