

Geht das auch per E-Mail? Zu den Anforderungen an die Auslegungsbekanntmachung gemäß § 3 II 2 BauGB nach der bundes- und oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung

Dr. Maximilian Dombert, Potsdam*

Nicht selten werden Bauleitpläne, die in jahrelangen Planungsverfahren mühsam aufgestellt worden sind, allein deshalb von den Verwaltungsgerichten verworfen, weil die aufstellende Gemeinde die gesetzlichen Anforderungen an die Auslegungsbekanntmachung nach § 3 II 2 BauGB nicht eingehalten hat. Das BVerwG hat in diesem Zusammenhang mit Beschluss vom 7. 6. 2021 die umstrittene Frage geklärt, ob die Bekanntmachung auch darauf hinweisen muss, dass zum ausliegenden Planentwurf per E-Mail Stellung genommen werden kann. Auch andere Judikate aus der jüngeren Vergangenheit geben Anlass, sich den Vorgaben an die Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung erneut zu widmen.

II. Einleitung

Nur gut ein Jahr hat es gedauert. Ein Jahr, in dem man mit Verweis auf das Urteil des OVG Münster vom 21. 1. 2019¹ in gerichtlichen Verfahren gegen Bauleitpläne vortragen konnte, die Planung sei wegen eines Verstoßes gegen § 3 II 2 BauGB fehlerhaft, weil die Bekanntmachung zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung den Hinweis enthalten habe, Stellungnahmen könnten „schriftlich oder zur Niederschrift“ bei der Verwaltung abgegeben werden. Dann trat das OVG Koblenz mit Urteil vom 10. 6. 2020 der Rechtsprechung aus Nordrhein-Westfalen entgegen.² Wie sich nun zeigt mit Erfolg. Mit Beschluss vom 7. 6. 2021 hat sich das Bundesverwaltungsgericht der Auffassung aus Rheinland-Pfalz angeschlossen.³ Gegenstand der zwischen den Gerichten diskutierten Frage war, ob der Hinweis in vorgenannter Fassung geeignet ist, diejenigen Bürgerinnen und Bürger von der Abgabe einer Stellungnahme abzuhalten, die sich zur ausliegenden Planung gerne per E-Mail äußern wollen. Jetzt steht fest: Er ist es nicht.

III. Problemstellung

Nach § 3 II 1 BauGB sind Entwürfe von Bauleitplänen mit ihrer 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, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist öffentlich auszulegen. Sinn und Zweck dieser Regelung sind hinreichend bekannt, auch wenn ihnen in Zeiten der Corona-Pandemie noch einmal besondere Bedeutung zuge-

kommen ist.⁴ Durch die Vorschriften des Baugesetzbuches zur Öffentlichkeitsbeteiligung soll sichergestellt werden, dass die am Gemeindeleben interessierten Bürgerinnen und Bürger in transparenter Weise die Möglichkeit erhalten, ihre eigenen Interessen und Rechte frühzeitig geltend zu machen. Ihnen kommt damit eine rechtsstaatliche Funktion zu. Daneben hat die Beteiligung der Öffentlichkeit eine demokratische Funktion, indem die Bürger rechtzeitig aktiv in den Planungsprozess einbezogen werden.⁵ Die Beteiligung der Öffentlichkeit entfaltet für die Bauleitplanung folglich einerseits eine Informationsfunktion.⁶ Andererseits dient sie auch der vollständigen Ermittlung und der zutreffenden Bewertung der von der Planung betroffenen Belange.⁷ Die Möglichkeit zur Stellungnahme für die Öffentlichkeit hat damit bereits Auswirkung auf die inhaltliche Abwägung. Das BVerwG erkennt diesen engen Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Abwägung nach § 1 VII BauGB ausdrücklich an.⁸

1. Funktionen der Bekanntmachung

Damit die Öffentlichkeitsbeteiligung ihren Zweck erfüllen kann, muss die Öffentlichkeit freilich darüber informiert werden, dass die Gemeinde ein Bauleitplanverfahren betreibt und eine Beteiligung möglich ist. Dafür sieht das Baugesetzbuch vor, dass die Auslegung der Planunterlagen bekanntzumachen ist. Die Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung soll den Bürgerinnen und Bürgern ihr Interesse an der in Aufstellung befindlichen Bauleitplanung bewusst machen. Mit dieser sogenannten „Anstoßfunktion“⁹ ist etwa gemeint, dass sich das Gemeindegebiet, für das der Bauleitplan aufgestellt werden soll, aus der Bekanntmachung hinreichend deutlich ergeben muss. Es kann etwa mit ortsüblich

* Der Autor ist Rechtsanwalt und assoziierter Partner bei DOMBERT Rechtsanwälte in Potsdam. Zu seinen Beratungsschwerpunkten zählen das Bau- und Planungs- sowie das Kommunalrecht.

1 OVG Münster, Urt. v. 21. 1. 2019 – 10 D 23/17,NE, juris.

2 OVG Koblenz, Urt. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris.

3 BVerwG, Beschl. v. 7. 6. 2021 – 4 BN 50/20, LKV 2021, 462 (in diesem Heft).

4 Siehe dazu Thiele/Dombert, LKV 2020, 110 (111 f.); siehe auch Heyn, NWVBl. 2021, 187.

5 Dusch, NVwZ 2012, 1580 (1581); Schrödter/Wahlhäuser, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. (2019), § 3 Rn 3.

6 Schink, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 48. Ed. (1. 8. 2019), § 3 Rn. 3.

7 Schink (o.Fußn. 6), § 3 Rn. 3; Kuschnerus, Der sachgerechte Bebauungsplan, 4. Aufl. (2010), S. 487, Rn. 970.

8 BVerwG, Beschl. v. 11. 11. 2002 – 4 BN 52/02, juris, Rn. 4.

9 BVerwG, Urt. v. 17. 12. 2002 – 4 C 15/01, juris, Rn. 14.

bekanntem Schlagworten beschrieben¹⁰ und durch Abdruck einer eindeutigen Karte dargestellt werden.¹¹ Auch wird man verlangen müssen, dass der Inhalt der beabsichtigten Planung knapp beschrieben wird.¹² All das ist erforderlich, damit die von der Bauleitplanung potenziell Betroffenen ihr eigenes Interesse am Fort- und Ausgang des Verfahrens erkennen können.

Der Zweck der Auslegungsbekanntmachung erschöpft sich darin indes nicht. Wegen der vorgenannten Rechtsstaats-, Demokratie-, Informations- und Verfahrensfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung muss den Bürgerinnen und Bürgern auch deutlich gemacht werden, dass sie sich an dem Aufstellungsverfahren zum Bauleitplan beteiligen können. Sie können Bedenken erheben oder Fragen aufwerfen, Alternativvorschläge unterbreiten und freilich, was in der Praxis oft zu kurz kommt, auch Zustimmung äußern. Damit die Bekanntmachung diesen Zielen gerecht werden kann, lautet die entscheidende Maßgabe für den Bekanntmachungstext, dass sich keine an der Bauleitplanung interessierte Bürgerin und kein interessierter Bürger von einer Beteiligung abgehalten sehen darf. Diese Anforderung steht mit der Rechtsprechung des *BVerwG* unstreitig fest.¹³

2. Mindestinhalt der Bekanntmachung

Das Baugesetzbuch enthält nur einige explizite Vorgaben, wie auf die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung aufmerksam gemacht werden soll. In § 3 II 2 BauGB heißt es insoweit, dass Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen sind; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können.

Auf den ersten Blick scheinen die gesetzlichen Anforderungen an die Bekanntmachung klar und unmissverständlich. In der gemeindlichen Planungspraxis haben sie jedoch Handhabungsfragen aufgeworfen, die immer wieder Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen sind und schon manch umfangreiche Planung zu Fall gebracht haben.

a) Zeitliche Aspekte und Ortsüblichkeit

Praktisch unproblematisch dürfte noch die Vorgabe sein, dass die Bekanntmachung mindestens eine Woche vor der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen muss.¹⁴ Die Gemeinde ist gut beraten, stets mit großzügigem Vorlauf auf die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuweisen und so Zweifel gar nicht erst aufkommen zu lassen. Schon die Vorgabe, dass auf die Öffentlichkeitsbeteiligung ortsüblich hinzuweisen ist, lässt indes die Frage aufkommen, was ortsüblich ist. Sie wird zwar einhellig dahingehend beantwortet, dass sich die Bekanntmachung insoweit nach Landes- und Ortsrecht richtet.¹⁵ Da sich diese Vorschriften aber unterscheiden, ist es für die Gemeinde unumgänglich, das jeweilige Landes- und Ortsrecht zu prüfen und zu beachten.

Des Weiteren verlangt § 3 II 2 BauGB, dass die Bekanntmachung Ort und Dauer der Auslegung zu benennen hat. Die formale Vorgabe eindeutig sein, zu den inhaltlichen Anforderungen an Ort und Dauer der Auslegung existiert eine umfangreiche Judikatur. Sie betrifft nicht nur die Frage, während wie vieler Stunden innerhalb des Auslegungsraumes die Planunterlagen einsehbar sein müssen.¹⁶ Rechtsprechung musste auch darüber entscheiden, ob der Ort der Offenlage hinreichend leicht aufzusuchen und in der Bekanntmachung präzise beschrieben war.¹⁷

b) Arten umweltbezogener Informationen

Die Bekanntmachung muss darüber hinaus Angaben machen, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind. Nachdem diese gesetzliche Vorgabe in der Vergangenheit unterschiedliche Interpretation erfahren hat, das *BVerwG* hier jüngst für Klarheit gesorgt:

§ 3 II 2 Halbs. 1 BauGB verpflichtet die Gemeinde, zwar behandelten Umweltthemen nach Themenblöcken zusammenzufassen und diese in der Auslegungsbekanntmachung schlagwortartig zu charakterisieren. Sie darf bei der Bildung der Schlagwörter grundsätzlich sinntragende Begriffe dem Titel der jeweiligen Information aufgreifen. Von der Gemeinde wird für die Angabe der Arten umweltbezogener Informationen hingegen weder ein Hinweis auf die Beschaffenheit als Gutachten, Stellungnahme oder dergleichen noch ein Hinweis auf den Autor oder Urheber verlangt.¹⁸ Es ist ihr aber nicht erlaubt, die bekannt zu machen den Informationen auszuwählen und zwischen für wesentlich und unwesentlich gehaltenen Informationen zu unterscheiden. In der öffentlichen Bekanntmachung der Auslegung des Planentwurfs muss sich jede verfügbare Umweltinformation thematisch wiederfinden. Es kommt dabei in erster Linie auf inhaltliche, nicht auf formale Vollständigkeit an.¹⁹ Der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung zum Bauleitplan die entscheidende umweltbezogene Stellungnahme ist, die der Gemeinde vorliegt, ist dieser dringend angera-

10 *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1984 – 4 C 22/80, juris, Leitsätze.

11 *VGH Mannheim*, Urt. v. 9. 8. 2002 – 5 D 818/00, juris, Rn. 34; *Krautwieser*, in: *Rixner/Biedermann/Charlier*, Systematischer Praxis-Kommentar BauGB/BauNVO, 3. Aufl. (2018), § 3 BauGB Rn. 2.

12 *BVerwG*, Beschl. v. 17. 12. 2004 – 4 BN 48/04, juris, Rn. 7 ff.

13 *BVerwG*, Beschl. v. 27. 5. 2013 – 4 BN 28/13, juris, Rn. 7.

14 Dazu *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, 14. Aufl. (2019), § 3 Rn. 15.

15 *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 – 4 C 9/77, juris, Rn. 21; siehe dazu ausführlich *Schrödter/Wahlhäuser* (o.Fußn. 5), § 3 Rn. 59.

16 Siehe dazu *BVerwG*, Urt. v. 4. 7. 1980 – 4 C 25/78, juris, wonach Beschränkung auf die Stunden des Publikumsverkehrs in der Gemeindeverwaltung und damit auf insgesamt 33 Stunden pro Woche ausreichend ist; *VGH München*, Beschl. v. 23. 7. 1981 – 16 76, juris, wonach es in Kleingemeinden ausreicht, Montag und Dienstag von 18 bis 20 Uhr und Samstag von 8 bis 16 Uhr auszulegen; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 7. 11. 1997 – 1 K 2470/96, juris, wonach ehrenamtlich verwalteten Gemeinden auch insgesamt 9 Stunden auf zwei Tage verteilt ausreichen können.

17 *BVerwG*, Beschl. v. 27. 5. 2013 – 4 BN 28/13, juris, Rn. 8; *BVerwG*, Urt. v. 29. 1. 2009 – 4 C 16/07, juris, Rn. 34 ff.; siehe dazu *Schrödter/Wahlhäuser* (o.Fußn. 6), § 3 Rn. 66.

18 *BVerwG*, Urt. v. 6. 6. 2019 – 4 CN 7/18, juris, Leitsätze.

19 *BVerwG*, Urt. v. 20. 1. 2021 – 4 CN 7/19, juris, Leitsatz und Rn. 22 ff.

sich an den Themen des Umweltberichtes auch bei der Auslegungsbekanntmachung zu orientieren.²⁰

III. Hinweis auf Stellungnahmemöglichkeit: Heißt schriftlich auch per E-Mail?

Im Vergleich dazu unproblematisch scheint sich die weitere inhaltliche Voraussetzung auszunehmen, wonach in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen ist, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können. Doch dieser Schein trügt. Denn in der gemeindlichen Planungspraxis hat es sich, wengleich der Wortlaut von § 3 II 2 BauGB dies nicht verlangt, etabliert, in den Bekanntmachungstexten zu formulieren, Stellungnahmen könnten „schriftlich oder zur Niederschrift in der Gemeindeverwaltung“ abgegeben werden. Auch in manchen Handreichungen der Bauministerien der Länder an die Kommunen wird zu dieser Formulierung geraten.²¹ Was unter anderem als bürgerfreundlicher Hinweis gedacht sein dürfte, ist zuletzt Gegenstand prominenter Gerichtsentscheidungen gewesen. Denn in Zeiten, in denen der Beteiligung an Planungsverfahren über das Internet immer größere Bedeutung zukommt,²² hat die „schriftlich oder zur Niederschrift“ eingeräumte Stellungnahmemöglichkeit die Frage aufgeworfen, ob auch auf elektronische Beteiligungsmöglichkeiten explizit hinzuweisen ist.²³

1. Bundes- und oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung

Bei welcher Bekanntmachungformulierung sich eine interessierte Bürgerin oder ein interessierter Bürger indes von einer Beteiligung abgehalten sehen könnte, darüber gingen die Ansichten der Oberverwaltungsgerichte jüngst auseinander. Juristisch denkbar ist es, dass der Bekanntmachungstext lediglich auf die Stellungnahmemöglichkeit hinweisen muss, sich aber näherer Aussagen zur Form der Stellungnahme enthalten darf.²⁴ Nach dem Gesetzeswortlaut ist ein solcher Hinweis nämlich nicht verlangt. Geht man indes mit der praxisüblichen Handhabung, dass sich die Öffentlichkeit „schriftlich oder zur Niederschrift“ bei der Gemeindeverwaltung zu den Planungsabsichten äußern kann, wirft das die Frage auf, ob dann nicht auch alle anderen Formen der Beteiligung, konkret die Möglichkeit der Stellungnahme per E-Mail, benannt werden müssen.

a) Ansicht des OVG Münster

Nach Ansicht des 10. Senats des OVG Münster sollte der Hinweis, dass Stellungnahmen „schriftlich oder zur Niederschrift“ abgegeben werden können, den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Bekanntmachung nicht mehr genügen.²⁵ Die öffentliche Bekanntmachung dürfe nämlich keine Zusätze oder Einschränkungen enthalten, die geeignet sein könnten, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürgerinnen und Bürger von Stellungnahmen zu der Planung abzuhalten.²⁶ Das aber sei bei einer Bekanntmachung der Fall, die darauf hinweist, dass Stellungnahmen bei der Gemeinde schriftlich oder während der Dienststunden

zur Niederschrift vorgebracht werden könnten. Die Formulierung sei geeignet, einzelne Bürger von einer Beteiligung im Aufstellungsverfahren abzuhalten.²⁷ § 3 II 2 BauGB schreibe diese Form nicht vor, sodass zum Beispiel auch eine Stellungnahme per E-Mail zulässig sei. Die ältere Rechtsprechung des BVerwG, wonach die Formulierung, Bedenken und Anregungen könnten „schriftlich oder zur Niederschrift“ vorgetragen werden,²⁸ nicht dem Gesetz widerspreche, weil es notwendig sei, dass die Argumente, die für oder gegen eine Überarbeitung der Bauleitplanung sprächen, schriftlich niedergelegt würden, dürfte nur die Abgrenzung zu lediglich mündlich vorgetragenen Argumenten im Blick gehabt haben. Sie erscheine angesichts der inzwischen weit verbreiteten elektronischen Übertragungswege und des Umstandes, dass die ausgelegten Unterlagen auch im Internet eingesehen werden können, überholt.²⁹

Auch der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts schloss sich in weiteren Entscheidungen der Ansicht der Kolleginnen und Kollegen aus dem eigenen Haus an.³⁰ Für Nordrhein-Westfalen stand damit fest, dass Bekanntmachungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sich nicht mit dem hergebrachten Hinweis auf die Möglichkeit zur Stellungnahme begnügen konnten, sondern zusätzlich darauf hinweisen mussten, dass Stellungnahmen auch per E-Mail abgegeben werden können.³¹

b) Widerspruch aus Rheinland-Pfalz

Dem trat das OVG Koblenz ein gutes Jahr später mit Urteil vom 10. 6. 2020 entgegen.³² Im rechtlichen Ausgangspunkt mit dem Münsteraner Gericht übereinstimmend, sei insoweit entscheidend, ob die Formulierung, dass Einwendungen „schriftlich oder zur Niederschrift“ bei der Verwaltung erhoben werden können, geeignet sei auch nur einzelne an

20 VGH Mannheim, Ur. v. 9. 9. 2020 – 5 S 2132/17, juris, Rn. 51.

21 Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Planungshilfen 2018/19, S. 207.

22 Siehe nicht nur § 4 a IV BauGB, sondern wegen der Covid-19-Pandemie das Planungssicherstellungsgesetz vom 20. 5. 2020 (BGBl. I S. 1041), das große Teile von Planungs- und Genehmigungsverfahren ins Internet verlagert hat.

23 Weitgehende Einigkeit herrscht, dass § 3 II BauGB eine Stellungnahme per E-Mail nicht ausschließt, siehe etwa OVG Schleswig, Ur. v. 15. 3. 2018 – 1 KN 4/15, juris, Rn. 37; Schmitt-Eichstaedt, ZfBR 2020, 350 (350).

24 Siehe VGH München, Ur. v. 10. 7. 1995 – 14 N 94/1158, juris, 1. Leitsatz, wonach der Hinweis, dass Bedenken und Anregungen „in der Stadtverwaltung“ vorgebracht werden können ausreicht; Schmitt-Eichstaedt, ZfBR 2020, 350 (351).

25 OVG Münster, Ur. v. 21. 1. 2019 – 10 D 23/17.NE, juris.

26 OVG Münster, Ur. v. 21. 1. 2019 – 10 D 23/17.NE, Rn. 60, juris.

27 OVG Münster, Ur. v. 21. 1. 2019 – 10 D 23/17.NE, Rn. 65, juris. Auch die Formulierung, wonach der „betroffenen Öffentlichkeit“ Gelegenheit zur Stellung- und Einsichtnahme gegeben werde, wurde von dem Gericht als unzutreffende Einschränkung angesehen, siehe OVG Münster, Ur. v. 21. 1. 2019 – 10 D 23/17.NE, Rn. 62. ff., juris.

28 Siehe BVerwG, Beschl. v. 28. 1. 1997 – 4 NB 39/96, juris, Rn. 9.

29 OVG Münster, Ur. v. 21. 1. 2019 – 10 D 23/17.NE, Rn. 65. ff., juris.

30 OVG Münster, Ur. v. 14. 3. 2019 – 2 D 71/17.NE, juris, Rn. 46 ff.; auch OVG Münster, Ur. v. 9. 9. 2019 – 10 D 36/17.NE, juris.

31 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Hinweise in der Bekanntmachung von Auslegungsbeschlüssen kommunaler Bauleitpläne nach § 3 II BauGB, Erlass zur Offenlage-Bekanntmachung an die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 26. 9. 2018.

32 OVG Koblenz, Ur. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris.

der Bauleitplanung interessierte Bürger von der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten.³³ Was die im Bekanntmachungstext getroffene Einschränkung auf schriftliche oder zur Niederschrift vorgetragene Stellungnahmen angehe, so habe das *BVerwG* entschieden,³⁴ dass eine derartige Formulierung keinen Verstoß gegen die gesetzliche Vorschrift darstelle. Vielmehr sei es erforderlich, dass die gegen einen Planentwurf erhobenen Bedenken schriftlich fixiert würden, um zu gewährleisten, dass sie auch mit dem ihnen gebührenden Gewicht im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens Berücksichtigung finden.³⁵ Insoweit bestand zwischen den beiden Oberverwaltungsgerichten kein Dissens.

Der Ansicht, dass eine derartige Einschränkung geeignet sei, einzelne Bürger von einer Beteiligung im Aufstellungsverfahren abzuhalten, konnte der Senat aus Koblenz indes nicht folgen.³⁶ So sei bereits davon auszugehen, dass der Begriff der Schriftlichkeit in einem weiten Sinne zu verstehen sei. Hierunter fielen sowohl die Fälle der gewillkürten als auch der gesetzlich angeordneten Schriftform. Auch was die elektronische Übermittlung angehe, sei eine einfache E-Mail nicht von vornherein ausgeschlossen. Auch in einer E-Mail werde der Inhalt schriftlich fixiert und könne damit als Grundlage einer fundierten Abwägung des Satzungsgebers herangezogen werden. Soweit § 3 a II 1 VwVfG bestimmte Anforderungen an die elektronische Form stelle, wenn diese eine gesetzlich angeordnete Schriftform ersetzen solle, solle hiermit insbesondere die Authentizität des Schriftstücks gewährleistet werden. Diese Funktion trete indessen bei der Erhebung von Einwendungen gegen einen Planentwurf, bei dem es vorrangig auf den Inhalt der Stellungnahme ankomme, in den Hintergrund.³⁷

Selbst dann, wenn einfache E-Mails nicht per se als schriftlich erhobene Einwendungen anzusehen wären, werde durch das Schriftlichkeitserfordernis kein derart großes Hindernis aufgebaut, dass einzelne Bürger von einer Beteiligung im Aufstellungsverfahren abgehalten werden könnten. Vielmehr stünde es einem möglichen Einwander im Einzelfall offen, sich an die Behörde zu wenden und mit ihr die Abgabe einer Stellungnahme in Form einer E-Mail abzusprechen. Eine derartige Abstimmung mit der Behörde sei dem an einer Planung Interessierten ohne Weiteres zuzumuten.³⁸

c) Reaktion des OVG Münster

Die Richterinnen und Richter aus Nordrhein-Westfalen zeigten sich trotz der auch in der Literatur an ihrer Rechtsprechung geäußerten Kritik³⁹ von der Reaktion aus Koblenz unbeeindruckt.⁴⁰ Sie blieben bei ihrer Ansicht, eine Offenlagebekanntmachung nur mit dem Hinweis auf schriftliche oder zur Niederschrift vorgebrachte Stellungnahmen genüge den Anforderungen des § 3 II BauGB nicht.

Die Kritik an der eigenen Rechtsprechung, man habe die einschlägige Entscheidung des *BVerwG*, das keine konkrete Form für eine niedergeschriebene Einwendung vorgegeben habe, falsch verstanden, veranlasste das Gericht nicht, seine kritisierte Judikatur aufzugeben. Abgesehen davon, dass auch der Begriff der Niederschrift in der Rechtsprechung

geklärt sei, sei im hier maßgeblichen Zusammenhang allein entscheidend, ob ausgehend von der strengen Rechtsprechung zu irreführenden Rechtsmittelbelehrungen der in Rede stehende Zusatz geeignet sein könnte, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von Stellungnahmen zu der Planung abzuhalten. So habe das *BVerwG* im Beschluss vom 10. 6. 2020 den Zusatz, es könnten „schriftliche Hinweise, Anregungen und Bedenken“ abgegeben werden, als eine unzulässige Einschränkung angesehen.⁴¹ Er vermittle den Eindruck, dass eine Beteiligung nur in dieser Form erfolgen könne. Das berge die Gefahr, dass ein interessierter Bürger, der zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme nicht in der Lage sei, andere Möglichkeiten der Beteiligung von vornherein nicht in Erwägung ziehe. Nichts anderes habe man im Ergebnis mit Blick auf den fehlenden Hinweis, Stellungnahmen beispielsweise auch per E-Mail abgeben zu können, entschieden.⁴²

Weshalb die Formulierung „schriftlich“ in einem weiteren Sinne und nicht – zumal in Verbindung mit der Formulierung „oder zur Niederschrift“ – wie allgemein im Rechtsverkehr üblich zu verstehen sein soll, erschließe sich nicht. Die Formulierung „schriftlich“ sei so eindeutig, dass für eine andere Auslegung grundsätzlich kein Raum bleibe. Der Einwurf, diesem Verständnis stehe die Planungspraxis in Deutschland entgegen, sei nicht nachvollziehbar, denn für die Beurteilung der Rechtslage komme es auf die gesetzliche Regelung an. Selbst wenn man ausgehend davon, dass die Stellungnahmen zu einem Planentwurf im Aufstellungsverfahren keinem gesetzlichen Schriftformerfordernis unterliegen, nicht auf die Vorgaben des § 126 I BGB abstelle und unter „schriftlich“ auch einen in elektronischer Form, etwa per E-Mail, übermittelten Text verstehen wollte, sei in diesem Zusammenhang allein maßgeblich, dass der besagte Zusatz geeignet sein könnte, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von Stellungnahmen zu der Planung abzuhalten.⁴³

Ausgehend von den für Rechtsbehelfsbelehrungen geltenden Grundsätzen sei das der Fall, weil ein Bürger, der entsprechend dem Zusatz eine schriftliche Stellungnahme oder eine Stellungnahme zur Niederschrift für erforderlich hielte, um seine Einwendungen vortragen zu können, durch dieses vermeintliche Formerfordernis davon abgehalten werden könnte, eben dies zu tun. Dabei spiele es keine Rolle, ob die betreffende Bürger den mit der schriftlichen Abfassung einer Stellungnahme verbundenen zeitlichen und materiellen Aufwand scheue oder ob er mittlerweile dieser Form der Kom-

33 *OVG Koblenz*, Urt. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris, Rn. 35.

34 *BVerwG*, Beschl. v. 28. 1. 1997 – 4 NB 39/96, juris, Rn. 9.

35 *OVG Koblenz*, Urt. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris, Rn. 36.

36 *OVG Koblenz*, Urt. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris, Rn. 38.

37 *OVG Koblenz*, Urt. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris., Rn. 39.

38 *OVG Koblenz*, Urt. v. 10. 6. 2020 – 8 C 11403/19, juris., Rn. 40 mit Verweis auf *BVerwG*, Beschl. v. 27. 5. 2013 – 4 BN 28.13, juris, Rn. 7.

39 Siehe etwa *Schmitt-Eichstaedt*, ZfBR 2020, 350 (350 f.).

40 *OVG Münster*, Urt. v. 26. 10. 2020 – 10 D 66/18.NE, juris.

41 Siehe *BVerwG*, Urt. v. 10. 6. 2020 – 4 BN 55/19, juris, Rn. 6.

42 *OVG Münster*, Urt. v. 26. 10. 2020 – 10 D 66/18.NE, juris, Rn. 61.

43 *OVG Münster*, Urt. v. 26. 10. 2020 – 10 D 66/18.NE, juris, Rn. 64 ff.

munikation vollständig entwöhnt sei und ausschließlich und spontan nur noch elektronisch kommuniziere.⁴⁴

Deshalb teile man auch die Einschätzung des *OVG Koblenz* nicht, dass durch die Forderung einer schriftlichen Stellungnahme oder einer Stellungnahme zur Niederschrift kein Hindernis aufgebaut werde, von dem sich einzelne Bürger von einer Beteiligung im Aufstellungsverfahren abhalten lassen würden. Dass es einem an der Bauleitplanung interessierten Bürger im Einzelfall offen stehen mag und zudem zumutbar sein soll, sich an die Verwaltung zu wenden und mit ihr die Abgabe einer Stellungnahme in Form einer E-Mail zu vereinbaren, ändere nichts daran, dass die Formulierung, Stellungnahmen seien „schriftlich oder zur Niederschrift“ abzugeben, so verstanden werden könne wie sie der Senat verstehe. Angesichts der für den Bürger mit einer solchen Form der Stellungnahme verbundenen Mühen sei nicht auszuschließen, dass er – ohne sich bei der Verwaltung nach den Stellungnahmemöglichkeiten zu erkundigen – lieber ganz auf eine Stellungnahme verzichte. Dem Bürger zuzumuten, er möge sich im Hinblick auf unzweideutig formulierte Inhalte öffentlicher Bekanntmachungen Auslegungshilfe bei der Verwaltung holen, entspreche jedenfalls nicht den dargelegten Grundsätzen, wie sie zu Rechtsmittelbelehrungen entwickelt worden seien.⁴⁵

Nicht folgen konnten die Münsteraner Richterinnen und Richter ferner der Auffassung des *OVG Koblenz*, der Bürger, der sich durch das für eine Stellungnahme zum Planentwurf formulierte Formerfordernis von einer solchen habe abhalten lassen, sei nicht gehindert, die unterlassene Stellungnahme in einem gegen den Bebauungsplan gerichteten Gerichtsverfahren nachzuholen. Denn eine solche nachgeholte Stellungnahme würde dem Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung, schon während der Aufstellung des Bebauungsplans unter anderem die nicht offensichtlichen privaten Interessen der Planbetroffenen auszuloten und das Abwägungsmaterial zusammenzustellen, ersichtlich nicht dienen.⁴⁶

d) Entscheidung durch Leipzig: Hinweis auf E-Mail nicht erforderlich

Nachdem das *OVG Münster* auch nach dem Widerspruch der Kolleginnen und Kollegen aus Koblenz bei seiner Auffassung blieb, war es letztlich eine nur eine Frage der Zeit, bis sich auch das *BVerwG* in dieser Sache äußern und eine einheitliche Auslegung von § 3 II 2 BauGB herbeiführen würde. Mit Beschluss vom 7. 6. 2021 hat es sich – so knapp wie eindeutig – der Rechtsprechung aus Rheinland-Pfalz angeschlossen.⁴⁷

Die Bekanntmachung zur Öffentlichkeitsbeteiligung, so halten die Leipziger Richterinnen und Richter die eigene Rechtsprechung fest, habe in einer Weise zu erfolgen, die geeignet ist, dem an der beabsichtigten Bauleitplanung interessierten Bürger sein Interesse an Information und Beteiligung durch Anregung und Bedenken bewusst zu machen und dadurch gemeindliche Öffentlichkeit herzustellen. Sie müsse daher so formuliert sein, dass ein Bürger nicht davon abgehalten werde, sich am Verfahren zu beteiligen. Sie dürfe aus diesem

Grund keine Zusätze enthalten, die geeignet sein könnten, auch nur einzelne Bürger von der Einreichung von Stellungnahmen abzuhalten. Besondere Anforderungen an die Form solcher Stellungnahmen sehe das Gesetz – im Gegensatz etwa zu den Einwendungen im Planfeststellungsverfahren nach § 73 IV 1 VwVfG – nicht vor. Aus ihrer Funktion folge aber, dass sie schriftlich fixiert sein müssten; nur so könnten sie verlässlich in die weiteren Überlegungen der planenden Behörde einfließen. In welcher Weise sie der Gemeinde übermittelt würden, sei damit nicht festgelegt.⁴⁸

Gemessen hieran erweise sich der Zusatz, dass Stellungnahmen „schriftlich oder mündlich zur Niederschrift“ vorgebracht werden können, als unschädlich. Diese Rechtsansicht sei durch die technische Entwicklung und den Bedeutungszuwachs der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten, insbesondere durch den E-Mail-Verkehr, nicht überholt. Sie stelle maßgeblich darauf ab, dass die Stellungnahme textlich festgehalten sein und insoweit in eine Form gebracht werden müsse, durch die sie dauerhaft dokumentiert werde und mit der auf sie als aktenkundig im Laufe des Verfahrens ohne Schwierigkeiten zurückgegriffen werden könne. In welcher Weise die Stellungnahme "verschriftlicht" und anschließend an den Empfänger übermittelt werde – ob als Brief, als Telefax oder etwa in elektronischer Form als E-Mail –, sei damit nicht einschränkend festgelegt. Nichts anderes folge daraus, dass bei einer gesetzlich angeordneten Schriftform wie etwa in § 81 VwGO dem Medium, mit dem eine Äußerung niedergelegt werde, wegen der Anforderungen an den Nachweis der Identität und des Verkehrswillens des Urhebers größere Bedeutung zukomme, die elektronische Form der Übermittlung demnach nicht ohne Weiteres erfasst werde und – etwa in § 55 a VwGO – ausdrücklich aufgeführt werden müsse, wenn sie ebenfalls zugelassen werden soll. Denn auf eine solche gesetzliche Anordnung – oder gar eine Regelung, mit der wie etwa in § 70 I 1 VwGO eine selbständige elektronische Form geschaffen werde – nehme der Hinweis nicht Bezug. Der Begriff der Schriftlichkeit und des Schreibens sei folglich wie im alltäglichen Sprachgebrauch, nach dem auch eine E-Mail "geschrieben" werde, weiter zu verstehen.⁴⁹

Im Übrigen dürfe als Adressat der Bekanntmachung der mündige Bürger vorausgesetzt werden, der sich nicht durch vermeintliche Unklarheiten von der Wahrnehmung seiner Rechte abhalten lasse. Dies gelte insbesondere im vorliegenden Zusammenhang. Ein interessierter Bürger, der gerade auf die Vorteile einer unkomplizierten und leicht zugänglichen elektronischen Kommunikation setze, wird sich gegebenenfalls im Wege der einfachen Möglichkeit einer Nachfrage per E-Mail bei der Behörde vergewissern, dass Stellungnah-

44 *OVG Münster*, Ur. v. 26. 10. 2020 – 10 D 66/18.NE, juris, Rn. 68.

45 *OVG Münster*, Ur. v. 26. 10. 2020 – 10 D 66/18.NE, juris, Rn. 69.

46 *OVG Münster*, Ur. v. 26. 10. 2020 – 10 D 66/18.NE, juris, Rn. 70.

47 *BVerwG*, Beschl. v. 7. 6. 2021 – 4 BN 50/20, LKV 2021, 462 (in diesem Heft).

48 *BVerwG*, Beschl. v. 7. 6. 2021 – 4 BN 50/20, 462, Rn. 3 (in diesem Heft).

49 *BVerwG*, Beschl. v. 7. 6. 2021 – 4 BN 50/20, LKV 2021, 462, Rn. 4 (in diesem Heft).

men fristgerecht auch auf elektronischem Wege übermittelt werden können.⁵⁰

2. Stellungnahme

Die zwischen den Gerichten erörterte Frage mag zunächst banal erscheinen. Die praktischen Auswirkungen aber sind erheblich. Denn immer wieder führen formale Fehler zur Unwirksamkeit komplexer Planungen.⁵¹ Es ist daher zu begrüßen, dass das *BVerwG* hier für Klarheit gesorgt hat. Auch wenn die Argumente der Richterinnen und Richter aus Münster für sich genommen nachvollziehbar, ja in ihrer Anlehnung an die zu Rechtsbehelfsbelehrungen entwickelten Grundsätze⁵² dogmatisch sogar überzeugend sind, spricht nicht zuletzt die Planungspraxis für die pragmatische Lösung der Senate aus Koblenz und Leipzig. Ein Grund, den das *OVG Münster* gerade nicht gelten lassen wollte, der aber für die anderen Gerichte vielleicht sogar entscheidend war. Man stelle sich die Auswirkungen vor, die eine Entscheidung des *BVerwG* im Sinne der nordrhein-westfälischen Auffassung gehabt hätte: Landauf, landab wären Bauleitpläne und andere Planungen reihenweise von den Oberverwaltungsgerichten aufgehoben worden.⁵³

Freilich müssen Gerichte nach Recht und Gesetz und nicht nach der Verwaltungspraxis entscheiden. Es wäre indes lebensfremd, anzunehmen, Richterinnen und Richter würden bei der Auslegung von Gesetzen nicht auch die Folgen ihrer Entscheidung berücksichtigen. Und nicht nur die Konsequenz, das den ohnehin schon regelmäßig fehlerbehafteten Bauleitplänen nachträglich eine weitere Fehlerquelle hinzugefügt worden wäre, spricht für den Leipziger Beschluss. Die Vielgestaltigkeit moderner Kommunikationsformen und ihre Offenheit für künftige Entwicklungen hätten – den Grundsätzen zu den Rechtsbehelfsbelehrungen folgend – dazu geführt, dass Offenlagebekanntmachungen fortan jedes in Betracht kommende Medium der Beteiligung hätten nennen müssen.⁵⁴ Ein Anspruch, dem sie kaum hätten gerecht werden können. Es dürfte in der Tat der mündigen Bürgerin und dem mündigen Bürger zumutbar sein, sich im Zweifel bei der Gemeinde nach den möglichen Übermittlungswegen zu erkundigen.

IV. Fazit

Die Auseinandersetzung der Oberverwaltungsgerichte und die Entscheidung des *BVerwG* – wie auch die Judikate zur Angabe der Arten umweltbezogener Informationen – haben einmal mehr gezeigt, dass der Einhaltung formaler Anforderungen an das Bauleitplanverfahren erhebliche Bedeutung zukommt. Wie sich eine Gemeinde städtebaulich entwickeln will, obliegt allein ihr. Das Ergebnis dieser kommunalen Planungshoheit wird – solange dem Gebot gerechter Abwägung Genüge getan ist – von den Verwaltungsgerichten respektiert, ohne dass es auf die städtebauliche Sinnhaftigkeit einer Planung ankäme. Mit dieser Zurückhaltung im Materiellen geht jedoch eine gesteigerte Bedeutung der formalen Aspekte einher. Schon ein einziger Fehler kann hier dazu führen, dass ein ganzer Plan aufgehoben wird. Die Fehleranfälligkeit von Bekanntmachungen – auch des beschlossenen Bebauungsplanes nach § 10 III BauGB – drängt zu der Empfehlung, dass planende Gemeinden sich am Gesetzeswortlaut ausrichten und sich mit überobligatorischen Angaben zurückhalten sollten. Wie so oft gilt: Weniger ist manchmal mehr.

⁵⁰ *BVerwG*, Beschl. v. 7. 6. 2021 – 4 BN 50/20, LKV 2021, 462, Rn. 5 (in diesem Heft).

⁵¹ Siehe etwa die Entscheidung zum Regionalplan Uckermark-Barnim *OVG Berlin-Brandenburg*, Urt. v. 2. 3. 2021 – OVG 10 A 17.17, juris, in der die ordnungsgemäße Offenlagebekanntmachung ebenfalls eine entscheidende Rolle spielte. Diese hatte – im Gegensatz zu den hier in Rede stehenden Formulierungen – nur darauf hingewiesen, dass Stellungnahmen an die Post- oder die E-Mail-Adresse der Antragsgegnerin zu senden seien. Nach Auffassung des Gerichts war dieser Hinweis geeignet, bei einem verständigen Leser den Eindruck zu erwecken, dass Stellungnahmen schriftlich einzureichen sind. Diejenigen, die bei der Planungsbehörde vorsprechen wollten, konnten sich davon abgehalten sehen.

⁵² Siehe *Hoppe*, in: *Eyermann*, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Aufl. (2019), § 58 Rn. 18.

⁵³ Ein Verstoß gegen § 3 II 2 BauGB ist nach § 214 I Nr. 2 BauGB für die Wirksamkeit des Plans beachtlich, soweit nicht § 214 IV BauGB und § 215 BauGB eingreifen, *Schink* (o.Fußn. 6), § 3 Rn 109 m.w.N.

⁵⁴ *Heyn*, NWVBl. 2021, 187 (190), hätte es für ausreichend gehalten, mit textlichen Öffnungsklauseln zu arbeiten und die „insbesondere“ in Betracht kommenden Möglichkeiten zur Stellungnahme aufzuzählen.