

# Stadtrat Jena

## Beschlussvorlage Nr. 18/2157-BV



**Einreicher:**  
Oberbürgermeister

- öffentlich -

Jena, 20.12.2018

**Sitzung/Gremium**

Stadtrat der Stadt Jena

**am:**

08.01.2019

**1. Betreff:**

**Beanstandung des Beschlusses zur Wagenburg**

**2. Bearbeiter / Vortragender:**

Oberbürgermeister Dr. Thomas Nitzsche

Datum/Unterschrift

**3. Vorliegende Beschlüsse zum Sachverhalt:**

18/0280-BV; 18/1740-BV; 18/1969-BV; 18/1995-BV

**4. Aufhebung von Beschlüssen:**

18/2129-BV

**5. Gesetzliche Grundlagen:**

ThürKO, ThürBO, BauGB, BauNVO

**6. Mitwirkung / Beratung:**

FD Recht

**7. Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt: ( in EUR )**

ja  nein

**8. Realisierungstermin:**

sofort

**9. Anlagen: /**

---

**Unterschrift**

## **Der Stadtrat beschließt:**

- 001 Der Beschluss Nr. 18/2129 vom 13.12.2018 – Aufstellungsbeschluss Bebauungsplan Am Steinbach – wird aufgehoben.

## **Begründung:**

Der o.g. Beschluss ist in der Sitzung des Stadtrates am 13.12.2018 mit folgendem Wortlaut gefasst worden:

- 001 Der Stadtrat beschließt die Aufstellung eines Bebauungsplans „Sonstiges Sondergebiet“ für die Fläche am Steinbach, Gemarkung Löbstedt, Flur 2, Flurstücke 206/3, 249/4, 270/1. Planungsziel soll dabei u.a. die Möglichkeit der Errichtung „fliegender Bauten“ sein. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, einen entsprechenden Satzungsbeschluss im Entwurf zu erarbeiten.
- 002 Die Verwaltung wird beauftragt, bis zum Abschluss des Bebauungsplanverfahrens mit den Bewohner\_innen der Fläche Am Steinbach, Gemarkung Löbstedt, Flur 2, Flurstücke 206/3, 249/4, 270/1 einen Pachtvertrag, in Anlehnung an die benachbarten Kleingartengrundstücke, über die Nutzung der Fläche abzuschließen.
- 003 Der Stadtrat widerspricht ausdrücklich dem in der Allgemeinverfügung, veröffentlicht im Amtsblatt 47/18 vom 22.11.2018, durch die Verwaltung vermuteten öffentlichen Interesse an einer sofortigen Vollziehung der in jener Allgemeinverfügung getroffenen Anordnungen.

Dieser Beschluss ist rechtswidrig. Sein Vollzug war daher auszusetzen. Er wird mit dieser Beschlussvorlage gemäß § 44 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) beanstandet. Dem Stadtrat wird hiermit – nach Prüfung der vorgebrachten Argumente – Gelegenheit gegeben, den Beschluss aufzuheben. Verbleibt der Stadtrat bei seiner Entscheidung, so muss der Oberbürgermeister die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde, das Thüringer Landesverwaltungsamt, darüber unterrichten. Dieses kann weitere Aufsichtsmaßnahmen, bis hin zur Ersatzvornahme einleiten. Der o.g. Beschluss würde in diesem Fall voraussichtlich vom Landesverwaltungsamt aufgehoben werden.

Der aufzuhebende Beschluss sieht in Punkt 001 die Aufstellung eines Bebauungsplans für die Fläche Am Steinbach in Jena vor, um dort das illegale dauerhafte Wohnen in Bauwagen, Wohnwagen und ähnlichen baulichen Anlagen zu legalisieren.

Dieses Ziel scheidet bereits an dem Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB).

Aufgabe der Stadt ist es, Bebauungspläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist. Die Grenze der Gestaltungsfreiheit der Stadt für die Aufstellung eines Bebauungsplans ergibt sich also aus dem Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit. Einen Individualanspruch auf Aufstellung eines

Bebauungsplans gibt es nicht.

Erforderlich ist ein Bebauungsplan dann, wenn er auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet ist. Nach der Rechtsprechung ist eine Bebauungsplanung, die im Wesentlichen nur dazu dient, ein privates Interesse des betroffenen Bauherrn zu legalisieren nicht erforderlich und damit nichtig. Die Stadt darf die Bauleitplanung in Gestalt eines normalen Bebauungsplans gemäß den §§ 8 ff. BauGB nicht vorschieben, um allein private Interessen zu verfolgen.

Der Beschluss zielt auf die Bereitstellung von Gelände zur Verwirklichung spezifischer individueller Wohnformen ab.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans für die Fläche Am Steinbach soll allein die von den Mitgliedern des Vereins Auf Achse e.V. bzw. Nutzern der Fläche verfolgten individuellen Interessen legalisieren. Der Begründung des zu beanstandenden Beschlusses ist zu entnehmen, dass er das Ziel habe, „den Schwebezustand der Bewohner\_innen zu beenden“ und „mit der Aufstellung eines Bebauungsplans (...) ein Wagenplatz in Jena ermöglicht werden“ soll.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans verfolgt damit keine städtebaulichen Ziele, sondern allein die Ziele der Nutzer der Fläche, die sich auf der Homepage der „RadAue“ finden lassen: *ein bewussterer Umgang mit Ressourcen und ein direkter Bezug zur Umwelt, Unwohlsein bei längerem Aufenthalt in Rohfaser-weiß-Mietwohnungen, Leben in Gemeinschaft, mit dennoch viel Privatsphäre, der Luxus eines mobilen Hauses und die Freiheit, einfach mit Sack und Pack umziehen zu können, Senkung der Wohnkosten um mehr Zeit und Geld zum Leben zu haben und die Möglichkeit, den eigenen Wagen nach eigenem Wohlwollen gestalten zu können.*

Diese Zielsetzungen sind keinesfalls städtebauliche Entwicklungsziele. Solche bestimmen sich allein nach der planerischen Konzeption der Gemeinde und nicht nach den individuellen Wünschen einer Personengruppe.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht haben sich Fallgruppen herausgebildet, bei denen die Erforderlichkeit der Aufstellung eines Bebauungsplans zu verneinen ist. Hierzu gehört die sogenannte Gefälligkeitsplanung, die ersichtlich der Förderung von Zielen dient, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt sind, etwa wenn die planerische Festsetzung lediglich private Interessen befriedigen soll. Als zur Rechtfertigung geeignete städtebauliche Gründe kommen allein öffentliche Belange in Betracht. Ist die Planung nicht an bodenrechtlich relevanten Ordnungskriterien ausgerichtet, so scheitert sie bereits auf dieser Stufe (BVerwG, Beschluss vom 11.05.1999, Az.: 4 BN 15/99).

Die Zielsetzungen der Nutzer der Fläche Am Steinbach entsprechen keinen bodenrechtlich relevanten Ordnungskriterien, sondern allein individuellen Wünschen der privaten Lebensgestaltung, die insbesondere auf dem Wunsch nach „Senkung der Wohnkosten, um mehr Geld zum Leben zu haben“ fußt.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Ermöglichung eines Wagenplatzes für die Nutzer der Fläche Am Steinbach ist damit städtebaulich nicht erforderlich.

Die Erforderlichkeit gilt nicht nur für den Anlass der Bebauungsplanung, sondern auch für jede ihrer einzelnen Festsetzungen.

Mit der Beschlussvorlage soll das illegale dauerhafte Wohnen in Bauwagen, Wohnwagen und ähnlichen Anlagen im Außenbereich durch Festsetzung eines „Sonstigen Sondergebiets“ legalisiert werden, dies bei gleichzeitiger erheblicher Beeinträchtigung von Außenbereichsbelangen. Diese Konstellation bzw. deren Verwirklichung ist rechtlich nicht möglich und damit nicht erforderlich.

Zum einen ist das Gebiet, für das der Bebauungsplan aufgestellt werden soll, nach fachgesetzlichen Regelungen (Naturschutzrecht) von Bebauung freizuhalten, zum anderen ist die Ausweisung eines Sondergebiets zum Wohnen auf einem Wagenplatz planungsrechtlich unzulässig:

Zunächst bedarf es einer konkreten Zweckbestimmung des Sondergebietes und der Festlegung der Art der Nutzung; beides lässt der zu beanstandende Beschlusspunkt 001 vermissen. Ein Bebauungsplan über ein Sondergebiet ohne eindeutige und ausdrückliche Festsetzung der Zweckbestimmung ist unwirksam.

Zwingende Voraussetzung für die Festsetzung eines Sonstigen Sondergebiets ist weiter, dass sich das geplante Gebiet von den anderen Baugebieten nach den §§ 2-10 BauNVO wesentlich unterscheidet. Diese Voraussetzung sichert die Einhaltung des Typenzwangs und verhindert, dass die Regelungen für die typischen Baugebiete durch die Ausweisung von Sondergebieten unterlaufen werden (BVerwG, Beschluss vom 07.07.1997, Az.: 4 BN 11.97).

Maßgeblich für die Beurteilung des wesentlichen Unterschiedes ist die Grundgestalt der Baugebiete (allgemeine Zweckbestimmung, allgemein und ausnahmsweise zulässige Nutzungen) und nicht die Gestalt, welche die Stadt der Fläche Am Steinbach durch planerische Festsetzung geben könnte.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans „Sonstiges Sondergebiet“ für die Fläche Am Steinbach entspricht diesen Vorgaben nicht .

Denn im Wesentlichen soll die Festsetzung eines Sondergebiets auf der Fläche Am Steinbach laut der Begründung des Beschlusspunktes 001 die Wohnnutzung auf einem Wagenplatz ermöglichen. Der Hauptzweck der Nutzung soll damit im dauerhaften Wohnen in Bauwagen, Wohnwagen und ähnlichen Anlagen liegen. Die Baunutzungsverordnung regelt die Baugebiete, in denen das Wohnen zulässig ist, aber bereits in den §§ 2-6a BauNVO.

Ein sonstiges Sondergebiet gemäß § 11 BauNVO für das Wohnen in Bau- oder Wohnwagen oder ähnlichen Anlagen unterscheidet sich nicht wesentlich von der Wohnnutzung in den durch die Baunutzungsverordnung typisierten Wohngebieten, so dass eine solche Festsetzung in einem Bebauungsplan rechtswidrig wäre.

Darüber hinaus kann das Ziel, einen Wagenplatz für das dauerhafte Wohnen in Bauwagen zu ermöglichen, mit der Zulassung „Fliegender Bauten“ nicht erreicht werden.

Der Beschlusspunkt 001 konkretisiert sein Planungsziel mit der Möglichkeit „Fliegende

Bauten“ errichten zu können, um einen Wagenplatz zu ermöglichen.

Fliegende Bauten sind nach der Legaldefinition des § 75 Abs. 1 S. 1 Thüringer Bauordnung (ThürBO) bauliche Anlagen, die objektiv geeignet und subjektiv dazu bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt werden.

Sie benötigen, bevor sie erstmals aufgestellt und in Gebrauch genommen werden, grundsätzlich eine (standortungebundenen) Ausführungsgenehmigung von der oberen Bauaufsichtsbehörde, dem Thüringer Landesverwaltungsamt, § 75 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 ThürBO.

Fliegende Bauten sind dazu bestimmt, innerhalb eines überschaubaren Zeitraums an unterschiedlichen Orten aufgestellt zu werden. Danach ist nicht einmal eine Anlage, die auf dem selben Platz täglich auf- und abgebaut wird, ein fliegender Bau, weil es damit an der subjektiven Zweckbestimmung durch den Bauherrn fehlt. Dieser muss nämlich die Absicht haben, einen regelmäßigen Ortswechsel vorzunehmen (Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 18.10.2004, Az.: 1 ME 205/04).

Fliegende Bauten sind insbesondere Schaustellergeschäfte, Tribünen und Zirkuszelte. Die Schaustellergeschäfte auf dem Eichplatz anlässlich des Weihnachtsmarktes oder des Altstadtfestes sind typische fliegende Bauten.

Das Aufstellen von baulichen Anlagen (ob nun Bauwagen, Wohnwagen oder ähnliches) zum dauerhaften Aufenthalt und Wohnen auf der Fläche Am Steinbach bedeutet eine ortsfeste Benutzung dieser baulichen Anlagen im Sinne der Thüringer Bauordnung und gerade nicht die Errichtung fliegender Bauten.

Die dort abgestellten Bauwagen und sonstigen Anlagen sind bauliche Anlagen im Sinne des § 2 Abs. 1 ThürBO, weil sie nach ihrem Verwendungszweck als dauerhafte Wohnstätte dazu bestimmt sind, überwiegend ortsfest benutzt zu werden.

Sie sind auch bauliche Anlagen im Sinne des § 29 Abs. 1 S. 1 BauGB, da auch fahrbare, lediglich durch die Schwerkraft mit dem Boden verbundene Wagen eine unter den (planungsrechtlichen) Begriff der baulichen Anlage fallende genügende Ortsfestigkeit aufweisen, wenn die ihnen vom Verfügungsberechtigten zugewiesene Funktion deutlich macht, dass sie an Stelle eines anderen üblicherweise mit dem Boden ortsfest verbundenen Vorhabens treten sollen. Den Anlagen des Wagenplatzes kommt hier die Funktion von Wohngebäuden und zugehörigen Nebenanlagen zu (vgl. VG München, Beschluss vom 08.04.2005, Az.: M 8 S 05.1157).

Es bestehen schon erhebliche Zweifel an der objektiven Geeignetheit zur wiederholten Zerlegung und erneuten Aufstellung dieser baulichen Anlagen.

Jedenfalls mangelt es an der subjektiven Bestimmung der Bau- oder Wohnwagen oder Ähnlichem als fliegende Bauten. Dies erfordert nämlich den Willen des Aufstellers, einen regelmäßigen Ortswechsel vorzunehmen. Dabei ist es nicht ausreichend, dass der Aufsteller die Absicht hat, die bauliche Anlage später auch einmal an anderen Orten aufzustellen; vielmehr muss die Anlage dazu bestimmt sein, innerhalb eines überschaubaren Zeitraums an unterschiedlichen Orten aufgestellt zu werden (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12.03.2018, Az.: 10 B 192/18).

Die ortsfeste Benutzung der Anlagen ergibt sich ebenfalls aus dem Umstand, dass sie schon für so lange Zeit auf der Fläche Am Steinbach aufgestellt und benutzt wurden, dass sie in eine erkennbar verfestigte Beziehung zu diesem Standort getreten sind und damit wie bauliche Anlagen wirken (Vgl. VG Aachen, Urteil vom 21.05.2015, Az.: 5 K 1344/13).

Werden bauliche Anlagen dauernd oder längerfristig an ein und demselben Platz aufgestellt, ohne dass ihr Standort verändert wird, sind sie bauliche Anlagen, die dem gewöhnlichen bauaufsichtlichen Verfahren unterworfen sind und keine fliegenden Bauten darstellen (OVG NRW, Beschluss vom 12.03.2018, Az.: 10 B 192/18).

Verbleibt eine bauliche Anlage länger als drei Monate am selben Ort, kann nicht mehr von einem fliegenden Bau gesprochen werden (OVG NRW, Beschluss vom 12.03.2018, Az.: 10 B 192/18).

Selbst wenn also ein Bebauungsplan für die Fläche Am Steinbach aufgestellt würde, in dessen Geltungsbereich „Fliegende Bauten“ zulässig wären, würde das Aufstellen von Bauwagen, Wohnwagen oder ähnlichen Anlagen zum dauerhaften Aufenthalt und Wohnen im Geltungsbereich des Plans nicht unter den bauordnungsrechtlichen Begriff der fliegenden Bauten fallen.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans „Sonstiges Sondergebiet“ für die Fläche Am Steinbach ist städtebaulich nicht erforderlich und rechtlich nicht zu verwirklichen.

Der Abschluss eines zivilrechtlichen Pachtvertrages, wie es der zweite Punkt des zu beanstandenden Beschlusses fordert, ändert nichts an der baurechtlichen Rechtswidrigkeit der Nutzung der Fläche Am Steinbach. Ein zivilrechtlicher Vertrag verhilft keineswegs zu einer öffentlich-rechtlich rechtmäßigen Nutzung der Fläche; er bietet ebenso wenig einen rechtlichen Rahmen, wie es der rechtswidrige Beschluss meint. Der Abschluss eines solchen Vertrages stünde der Vollziehung der Anordnungen der bauordnungsrechtlichen Allgemeinverfügung nicht entgegen.

Schließlich ist der zu beanstandende Beschluss auch hinsichtlich seines dritten Punktes rechtswidrig.

Mit diesem Beschlusspunkt möchte der Stadtrat den Nutzern der Fläche Am Steinbach für etwaige Verwaltungsgerichtsverfahren „ein Votum an die Hand geben“, welches das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Nutzungsuntersagung und Beseitigungsanordnung entfallen lässt.

Zunächst ist der Stadtrat nicht zuständig für die Beurteilung des Überwiegens des öffentlichen Interesses an der Herstellung baurechtmäßiger Zustände gegenüber dem Interesse der Nutzung der Bauwagen zu Wohnzwecken auf der Fläche Am Steinbach.

Die Bauaufsicht, deren Instrument u.a. die Beseitigungsverfügung ist, ist Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises und damit des Oberbürgermeisters, § 29 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO i.V.m. § 57 Abs. 1 Nr. 1 ThürBO.

Darüber hinaus bestimmt nicht der Stadtrat als Gemeindeorgan, was im öffentlichen Interesse liegt. Das besondere öffentliche Interesse am sofortigen, also dringenden Vollzug der Allgemeinverfügung, ist das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen

Beendigung rechtswidriger Zustände bzw. der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Es liegt regelmäßig im öffentlichen Interesse, dass Anlagen, die den öffentlich-rechtlichen Vorschriften widersprechen, wie hier die Nutzung der städtischen Fläche Am Steinbach zum dauerhaften Wohnen in Bauwagen, entfernt werden.

Das Überwiegen des öffentlichen Interesses kann nicht mit einem Votum des Stadtrates ausgeräumt werden.