



Bernhard-Göring-Straße 152, 04277 Leipzig

Fraktion DIE LINKE.

z.Hd. Hendrikje Klein

Niederkirchnerstraße 5

10111 Berlin

* Die Tätigkeit ist gem. § 47 BRAO seit dem
20.12.2019 ruhend gestellt.

GUTACHTEN

Möglichkeiten der baurechtlichen Legalisierung von Wagenplätzen in Berlin unter Berücksichtigung aktueller Beispiele

-

Rechtliche Ausgangslage und gesetzgeberische Perspektiven

für die

Fraktion DIE LINKE.
im Abgeordnetenhaus von Berlin
Niederkirchnerstraße 5
10 111 Berlin

Leipzig, den 19. August 2021

Inhaltsverzeichnis:

- A. Anlass und Ziel des Gutachtens
- B. Zusammenfassung der Ergebnisse
- C. Überblick – Baurechtliche Ausgangslage für die Genehmigung von Wagenplätzen und Bauwagen
 - I. Grundannahmen zur Struktur von Wagenplätzen als Ausgangslage für die weitere rechtliche Untersuchung
 - 1. Der Untersuchungsgegenstand – Wagenplätze, Bauwagen und Tiny House-Siedlungen
 - a) Alternative 1: Wagenplätze als kollektive Wohnform
 - b) Alternative 2: Bauwagenstellplätze als Ergänzung zu Wohngebäuden
 - c) Alternative 3: Tiny House-Siedlungen
 - 2. Rechtliche Grundannahmen als Ausgangslage für die weitere Untersuchung
 - a) Der Bauwagen als bauliche Anlage iS des BauGB und der BauO Bln
 - b) Bauwagen als grundsätzlich genehmigungsbedürftige bauliche Anlagen nach BauO Bln
 - c) Wagenplätze, die dem dauerhaften Wohnen dienen, sind keine Camping-/Wochenendhausplätze iS des BauGB oder der BauO Bln
 - II. Die Vereinbarkeit von Wagenplätzen und Bauwagen mit Bauplanungsrecht (BauGB und BauNVO)
 - 1. Bauplanungsrechtliche Grundfragen bei der Legalisierung von Wagenplätzen
 - a) Bauwagen als „Wohngebäude“ im Sinne der BauNVO
 - b) Erschließung von Wagenplätzen und Bauwagen im Sinne des BauGB
 - c) Rechtliche Einordnung der Urteile des OVG Berlin von 1998 und 2003
 - aa) Ausnahmsweise Drittschützender Abwehranspruch gegen sog. Wagenburgen
 - bb) Wagenplätze als wohngebietsunverträgliche Wohnnutzungen?
 - cc) Keine Verletzung des Abwägungsgebots gemäß § 1 Abs. 7 BauGB
 - dd) Zusammenfassung
 - 2. Genehmigungsfähigkeit von Wagenplätzen und Bauwagen im Innenbereich nach § 34 BauGB
 - a) Eigenart der näheren Umgebung

- b) Einfügen in die nähere Umgebung
- c) Einfügen beim Abweichen von dem bestehenden Rahmen
- 3. Rechtmäßigkeit von qualifizierten Bebauungsplänen zur Festsetzung von Wagenplätzen
- 4. Ergebnis: Wagenplätze können mit Bauplanungsrecht vereinbar sein
- III. Bauordnungsrechtliche Fragen bei der Legalisierung von Wagenplätzen
 - 1. Grundsätzliche bauordnungsrechtliche Anforderungen an das Aufstellen von Bauwagen zum Wohnen
 - 2. Der Bauwagen als „Wohnung“ iS des §§ 47, 48 BauO Bln
 - 3. Typisierende Abweichungsentscheidung gemäß § 67 BauO Bln
- D. Beispiele für eine Genehmigung von Wagenplätzen
 - I. Legalisierung im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren
 - II. Legalisierung von Wagenplätzen über eine begleitende Bauleitplanung
 - III. Ergebnis
- E. Landesgesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten zur Vereinfachung der Genehmigung von Wagenplätzen
 - I. Anpassung der bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen für Wagenplätze und Bauwagen
 - II. Einführung eines Wagenplatzgesetzes
 - 1. Die „Wohnwagengesetze“ aus Hamburg und Bremen
 - 2. Ausblick: Ein Wagenplatzschutzgesetz für Berlin
- F. „Wagenplätze“ als Safe Places für Wohnungslose

A. Anlass und Ziel des Gutachtens

Die Zeiten, in denen Berlin ein Ort beinahe unbegrenzter Möglichkeiten mit Freiraum und Brachen an allen Ecken war, ist lange vorbei. Freiraum wird knapp, vorhandene Flächen immer begehrt. Wegen des akuten Wohnraummangels haben nicht nur Investor*innen, sondern auch die zuständigen Behörden die Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum im Blick. Stichwort ist hier das Ziel einer maßvollen Nachverdichtung und die Aktivierung ungenutzter Flächen.¹ Bei der Frage, wo und wie neuer Wohnraum geschaffen wird, treffen viele unterschiedliche Vorstellungen aufeinander. Konfliktpunkt ist nicht nur die Frage „Wer kann sich das noch leisten?“, sondern immer häufiger auch, „Wie möchte ich eigentlich leben?“.

Dabei haben es alternative Lebensentwürfe neben den klassischen Wohnformen mitunter nicht leicht, in die Stadtentwicklungsplanung integriert zu werden und auch einen Platz bei der Vergabe des raren Guts „städtisches Bauland“ zu finden. Das gilt umso mehr, wenn sich die eigene Vorstellung von einem „glücklichen Wohnen“ auf den ersten Blick nicht in den maßgeblichen gesetzlichen Regelungen abbildet. Wagenplätze und damit das Leben im Bauwagen ist eine solche alternative Wohnform, die sich seit Jahrzehnten in Berlin (und nicht nur dort) auf einigen der nun schwindenden Freiräume etabliert hat. Mit Stand von 22. März 2018 waren der Polizei Berlin 17 solcher sog. „Wagenburgansiedlungen“ bekannt.² Fast alle müssen als von Verdrängung und „Räumung“ bzw. von Beseitigungsanordnungen bedroht gelten. Denn: Keiner der Wagenplätze ist baurechtlich legalisiert. Hier stellt sich also noch bevor die oben genannten Fragen beantwortet werden können, die Frage: „Wie darf ich eigentlich leben?“.

Nach Ansicht der Senatsverwaltung, die sie in der Antwort auf eine Anfrage der LINKEN-Abgeordneten Frau Gennburg präsentiert, ist der Grund für die aktuell nur geduldete Nutzung von Wagenplätzen, dass nach Ansicht des OVG Berlin „*Wagenburgen im innerstädtischen Bereich nicht rechtlich zulässig*“ sein können.³ Mit Verweis auf die beiden Beschlüsse⁴ aus den Jahren 1998 und 2003, die sich jeweils mit der baurechtlichen Zulässigkeit von Wagenburgen beschäftigen, scheint sich diese Auffassung auf eine vermeintlich gesicherte Rechtsposition stützen zu können. Zuletzt hat ein vom wissenschaftlichen Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin verfasstes

¹ SPD, DIE LINKE u. Bündnis 90/Die Grünen, Berlin gemeinsam gestalten – Solidarisch. Nachhaltig. Welttoffen, Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2016-2021, S. 32.

² Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 18/13770 der Abgeordneten Katalin Gennburg (LINKE) v. 13. 3. 2018 zum Thema „Mehr Wagenplätze für Berlin wagen“, Antwort v. 3. 4. 2018.

³ Ebenda, Antwort zu Frage 7.

⁴ OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355; OVG Berlin, Beschl. v. 22. 1. 2003 = LKV 2003, 276.

Gutachten die Rechtsansicht bestätigt, wonach Wagenplätze bauplanungsrechtlich im Innenbereich unter keinen denkbaren Gesichtspunkten legalisiert werden können.⁵

Ganz so klar ist die Rechtslage allerdings nicht. In Anbetracht der beständig wachsenden Zahl an Beispiele aus anderen Städten, in denen Mittel und Wege gesucht und gefunden worden sind, um Wagenplätze und Siedlungen mit Kleinsthäusern zu legalisieren,⁶ muss diese verfestigte, maßgeblich durch die beiden genannten OVG-Beschlüsse auch in der juristischen Literatur geprägte Rechtsauffassung einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Gewürdigt werden muss dabei neben dem konkreten Sachverhalt, der den genannten Urteilen zugrunde lag, insbesondere auch, dass Wohnen in Kleinsthäusern, sog. „Tiny Houses“ oder „Tiny Houses on Wheels“, sich als ressourcenschonende, ökologische Wohnform im gesamten Bundesgebiet immer größerer Beliebtheit erfreut.⁷ In ihrer Kubatur und Ausstattung und damit auch in der äußeren Wahrnehmung, sind sie Bauwagen zur Wohnnutzung auf den ersten Blick sehr ähnlich. Ob das Aufstellen von Bauwagen auf Wagenplätzen rechtlich mit dem Aufstellen von Tiny Houses wegen der konzeptionellen Unterschiede im (Zusammen-)Leben grundsätzlich vergleichbar ist, wird im Folgenden noch Gegenstand der Untersuchung sein.

Dass in Deutschland neben Wagenplätzen auch einzelne Kleinsthäuser sowie ganze Siedlungen für Tiny Houses baurechtlich legal entstehen können, macht eine erneute baurechtliche Würdigung der Legalität des Lebens in Bauwagen und auf Wagenplätzen notwendig. Es ist schwer vorstellbar, dass das Leben in Bauwagen baurechtlich *per se* unzulässig sein soll, wenn es deutschlandweit eine wachsende Szene fürs „Downsizing“⁸ mit Leuchtturmprojekten für das Leben auf Wagenplätzen und in Tiny House-Siedlungen gibt.

Die Fraktion „DIE LINKE“ im Abgeordnetenhaus hat den Verfasser wegen der skizzierten Entwicklungen mit einer Prüfung der Rechtslage beauftragt. Die Beauftragung erfolgte auch unter Berücksichtigung der Einigung im Koalitionsvertrag, dass nach Lösungen gesucht werden müsse, um für Menschen auf sogenannten Wagenplätzen Sicherheit für ihre

⁵ *Fehlau*, Gutachten zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenplätzen im Innenbereich, für den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 19. 10. 2020, S. 17.

⁶ Dazu z.B. schon in einer Studienarbeit aus dem Jahr 2000 *Schönfeld/Pralle*, Wohnen ohne Fundament, S. 34 ff.; aus neuerer Zeit HWR, Die baurechtliche Legalisierung von Wagenplätzen, S. 8 ff.

⁷ Allgemein zu Tiny Houses und Baurecht vgl. *Schneider*, Tiny Houses und das deutsche Baurecht, Privatverlag v. 22. 9. 2018.

⁸ Unter vielen Singhal, Tiny Houses: Leben auf kleinem Fuß, Geo.de abrufbar unter <https://www.geo.de/natur/nachhaltigkeit/1672-rtkl-tiny-houses-leben-auf-kleinem-fuss> (zuletzt abgerufen: 13. 8. 2021).

Lebensform zu schaffen und den derzeitigen Zustand der Duldung zu beseitigen.⁹ Konkret wurde der Verfasser mit der Untersuchung der folgenden Fragen beauftragt:

1. *Welche Möglichkeiten bestehen – unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung – für die Sicherung von Wagenplätzen hinsichtlich der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Genehmigungspraxis.*
2. *Gibt es berlinspezifische Hindernisse? Wenn ja, welche?*
3. *Welche aktuellen positiven Praxisbeispiele gibt es in Deutschland? (Auswahl)*
4. *Lohnt es sich über ein „Wagenplatzschutzgesetz“ nachzudenken, welches den Schutzgedanken spezifischer Gruppen in den Mittelpunkt rückt und so zum Beispiel Safe Places für Wohnungslose vereinfacht?*

Die Fragen werden in der nachfolgenden rechtlichen Würdigung abgearbeitet. Kern des Untersuchungsauftrags – und damit auch der Untersuchung – ist die Frage der baurechtlichen Zulässigkeit vom „Leben in Bauwagen auf Wagenplätzen“ in Berlin und damit in innerstädtischen Lagen. Die besonderen Charakteristiken dieser Wohnform, die sie auch vom Konzept „Wohnen im Tiny House“ unterscheidet und die damit verbundenen zusätzlichen rechtlichen Herausforderungen sollen herausgearbeitet und mögliche Lösungsansätze formuliert werden. Wegen des klaren Fokus auf diese Fragen werden weitere Aspekte, die für jede Bauleitplanung und alle Bauvorhaben ähnliche Fragen aufwerfen, wie z.B. nach den raumordnerischen, umweltrechtlichen sowie nach weiteren fachgesetzlichen Regelungen zu berücksichtigenden Anforderungen (Wasserrecht, Bodenrecht, ...) an die Umsetzung von Wagenplätzen, nicht untersucht. Dies wäre in den jeweiligen planungsrechtlichen Verfahren zu untersuchen und in die Abwägung einzustellen.

Am Ende soll die Untersuchung dementsprechend Perspektiven und Möglichkeiten der Legalisierung von Wagenplätzen rechtlich beleuchten und kritisch würdigen.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

Schlagwortartig lassen sich die Ergebnisse der Untersuchung wie folgt zusammenfassen:

- 1) Das Leben in Bauwagen und auf Wagenplätzen erfüllt sowohl die bauplanungsrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen i.S. der §§ 3, 4 und 6 BauNVO sowie die bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen gemäß § 48 BauO Bln an das „Wohnen“. Bei Bauwagen kann es sich somit um Wohngebäude handeln.

⁹ SPD, DIE LINKE u. Bündnis 90/Die Grünen, Berlin gemeinsam gestalten – Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen, Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2016-2021, S. 32.

- 2) Bauwagen und Wagenplätze können daher auch zur dauerhaften Wohnnutzung genehmigt werden. Möglich ist dies sowohl im Rahmen des § 34 BauGB als auch über eine ergänzende Bauleitplanung. Die Auffassung, dass die Urteile des OVG Berlin von 1998 und 2003 dies ausschließen, wird widerlegt.
- 3) Trotz der grundsätzlichen Möglichkeit der Legalisierung im aktuell geltenden Rechtsrahmen, sind bei einer Legalisierung einige rechtliche Hürden zu nehmen. Zur Verringerung des Genehmigungswiderstandes kann die Stadt Berlin im Rahmen ihrer Kompetenz eine Anpassung des Bauordnungsrechts vornehmen oder über den Erlass eines „Wagenplatzschutzgesetzes“ nachdenken.

Die Zusammenfassung im Einzelnen:

Bauwagenplätze werden als kollektiv organisierte Wohnformen verstanden, auf denen die wesentlichen zum dauerhaften Wohnen erforderlichen Einrichtungen – vergleichbar mit großen Wohngemeinschaften – in gemeinsam genutzten Einrichtungen vorgehalten werden. Im geltenden Baurecht finden sie bislang keine ausdrückliche Entsprechung. In der Rechtsprechung finden sie überwiegend Erwähnung im Rahmen von Verfahren von Wagenplatzbewohner*innen gegen Beseitigungsanordnungen der Bauordnungsbehörden. Die Anträge gegen die Anordnungen müssen von den Gerichten unter Verweis auf die formale und materielle Illegalität der Wagenplätze abgelehnt werden. Die betroffenen Wagenplätze verfügten stets über keine Baugenehmigung. Eine solche war in den Fällen auch nicht oder nur unter besonderen, auch politischen Anstrengungen überhaupt zu erhalten. Den Gerichten blieb danach keine andere Wahl. Auf die grundsätzliche rechtliche Bewertung der Zulässigkeit hat das keinen Einfluss.

Die Zulässigkeit von Wagenplätze und das **Wohnen in Bauwagen muss sich an den Regelungen des öffentlichen Baurechts messen lassen**. Mittlerweile unbestritten handelt es sich bei Bauwagen, die zum dauernden Wohnen bestimmt sind, um bauliche Anlagen sowohl i.S. des § 29 BauGB als auch des § 2 Abs. 1 BauO Bln. Wegen der Bestimmung zur Wohnnutzung sind sie ganz regelmäßig auch genehmigungsbedürftig und können nicht als Campingplatz, der der Erholungsnutzung dient, eingeordnet werden.

Trotz der schwierigen rechtlichen Voraussetzungen können Wagenplätze zur dauerhaften Wohnnutzung sowohl bauplanungsrechtlich zulässig als auch bauordnungsrechtlich genehmigungsfähig sein. **Bauwagen können dem „Wohnen“ i.S. der §§ 3, 4 und 6 BauNVO dienen und Wohngebäude darstellen**. Im bauplanungsrechtlichen Sinne genügt es, wenn die zur selbstständigen Haushaltsführung notwendigen Einrichtungen, wie Küche, ein Bad und Toiletten in Gemeinschaftseinrichtung zur freien Verfügung der Bewohner*innen stehen. Bauwagen sind hier zu vergleichen mit Wohn- bzw. Nutzungseinheiten z.B. in Wohngemeinschaften oder Studierendenwohnheimen.

An dieser rechtlichen Einordnung ändern auch die beiden die aktuelle Rechtsauffassung prägenden Beschlüsse des OVG Berlin aus den Jahren 1998 und 2003 nichts. **Sie sind nicht so zu interpretieren, dass das Wohnen in Bauwagen unter jedem Umstand gegen die Gebietskategorien der BauNVO verstößt.** Aus den Beschlussbegründungen wird vielmehr deutlich, dass der „*extreme städtebaulich Missstand*“¹⁰, der danach sowohl das drittschützende Nachbarrecht begründen als auch zu einer grundsätzlichen Gebietsunverträglichkeit führen soll, insbesondere damit zusammenhängt, dass die zuständigen Ordnungsbehörden sich nach Ansicht des erkennenden Senats jedem Eingriff zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung verweigert hatten. Die Argumentation der Senate und dabei nicht zuletzt der Leitsatz 1 des Beschlusses des OVG aus dem Jahr 2003 ist aber so zu verstehen, dass eine **Unvereinbarkeit mit den Gebietskategorien der BauNVO dann nicht mehr anzunehmen ist**, wenn die Behörden reglementierend eingreifen.

Hilfsweise hat sich die Rechtsauffassung des OVG Berlin durch neue gesellschaftliche Entwicklungen überholt. Die Auffassung, dass das Wohnen auf Wagenplätzen *per se* einen nicht zu duldenen Substandard darstelle,¹¹ beinhaltet ideologische Stigmatisierungen, die so im Baurecht keinen Rückhalt finden. Gerade der Blick auf den bundesweiten „Tiny House“-Trend mit den sich entwickelnden Tiny House-Siedlungen zeigt, dass das **„Downsizing“ als eine Möglichkeit des umweltbewussteren, ressourcenschonenderen Wohnens den Wohnansprüchen zahlreicher Personen genügt.**

Wagenplätze sind aber nicht nur bauplanungsrechtlich zulässig, **sondern auch bauordnungsrechtlich genehmigungsfähig.** Für das Leben in Bauwagen gelten dabei zunächst grundsätzlich dieselben Anforderungen, wie für andere, „klassische“ Wohnformen. Sie müssen unter anderem alle Anforderungen an Abstandsflächen, Brandschutz, Rettungswege sowie die Ausstattungsmerkmale an Wohnungen erfüllen. **Abweichungen sind im Rahmen von § 67 Abs. 1 BauO Bln zwar möglich** und auch gut begründbar. Der Genehmigungsaufwand für Wagenplätze erhöht sich dadurch aber beträchtlich. Das gilt auch dann noch, wenn man Wagenplätze als bauliche Gesamtanlage genehmigen lässt.

Verschiedene Beispiele aus dem Bundesgebiet bestätigen die Rechtsauffassung, dass Wagenplätze im Rahmen des geltenden Rechts legalisiert werden können. Ein Weg ist die Erteilung einer Baugenehmigung für die Gesamtanlage „Wagenplatz“. Dabei werden alle vorhandenen Bauwagen zusammen mit den Gemeinschaftseinrichtungen auf Grundlage einer Planzeichnung genehmigt. Neben einem festen Standplatz wird die

¹⁰ OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355 (366).

¹¹ So ist aber etwa § 2 Abs. 2 S. 2 des Hamburger Wohnwagengesetz v. 25. 5. 2021 zu verstehen.

hinreichende Ausstattung der einzelnen Bauwagen über Nebenbestimmungen gesichert. **Eine Genehmigung kann so sowohl im Außenbereich als auch im Innenbereich erfolgen, insofern die Flächenzuordnung, z.B. über Festsetzungen im Flächennutzungsplan oder im Rahmen des Sich-Einfügens gemäß § 34 BauGB, eine Wohnnutzung/Nutzung als Sondergebiet nach § 11 BauNVO zulässt.** Wenn dies nicht der Fall ist, ist zunächst eine begleitende Bauleitplanung (meist Änderung Flächennutzungsplan und Aufstellung Bebauungsplan) erforderlich. Auf dieser Grundlage können die Plätze dann entsprechend genehmigt werden. Eine ergänzende Bauleitplanung dürfte im innerstädtischen Bereich von Berlin wohl in der Regel erforderlich sein. Wagenplätze dürften sich nach ihrer Art nicht in die Bebauung der näheren Umgebung einfügen. Der Baunutzungsplan von Berlin dürfte wegen seiner überwiegenden Funktionslosigkeit hingegen kein Hindernis bei einer Legalisierung darstellen.

Die dargestellten unter den aktuell geltenden Rechtsrahmen bestehenden Möglichkeiten der Legalisierung weisen einige Hürden auf, die die Rechtsunsicherheit für die Wagenplatzbewohner*innen und den Verfahrensaufwand für die Genehmigungsbehörden beträchtlich steigern. Vor allem kann unter dem geltenden Rechtsregime die den Wagenplätzen eigene und wertvolle Dynamik schwerlich Berücksichtigung finden. **Daher sind gewisse rechtliche Anpassungen sinnvoll. Aus kompetenzrechtlichen Gründen können diese nur im Bereich des Bauordnungsrechts erfolgen.** Das Bauplanungsrecht (BauGB u. BauNVO) fällt in die Zuständigkeit des Bundes.

Zu denken ist an eine **Anpassung der Berliner Bauordnung**. Sinnvoll könnte zunächst die Anerkennung von Wagenplätzen als fiktive bauliche Anlage i.S. des § 2 Abs. 1 S. 3 BauO Bln sein. Dies könnte ergänzt werden durch den Erlass einer Verordnung für Wagenplätze auf Grundlage des § 86 Abs. 1 BauO Bln, wie sie ähnlich in anderen Bundesländern für Camping- und Wochenendhausplätze bestehen. In dieser Verordnung können grundlegende Fragen zu bauordnungsrechtlichen Standards bei der Genehmigung von Wagenplätzen abgearbeitet werden. Ein Genehmigungsprozess bekäme so einen klaren Rahmen.

Alternativ kann auch an ein **Wagenplatzgesetz** gedacht werden. Die bekannten Wagenplatzgesetze aus Hamburg und Bremen dienen dabei eher nicht als Blaupause. Sie versuchen, wie Hamburg, Wagenplätze eher zu verhindern bzw. weiter zu stigmatisieren oder aber sie bieten, wie Bremen, wenig Erleichterung und Klarheit in der Genehmigungspraxis. Sinnvoll wäre ein Wagenplatzgesetz, das die Genehmigung von Wagenplätzen aus der Berliner Bauordnung herauslöst. Die Legalisierung wäre dann keineswegs von derartigen Verpflichtungen frei. Über die Genehmigungsfähigkeit würde nur unter Berücksichtigung wagenplatzspezifischer Besonderheiten allein anhand des Wagenplatzgesetzes entschieden.

Abschließend kann es sich auch lohnen, über solche Regelungen in einem Wagenplatzgesetz nachzudenken, die für die Genehmigung und den **Betrieb von Safe Spaces für Wohnungslose** notwendig sind. Auch solche Safe Spaces könnten im Einzelfall im Rahmen des geltenden Rechts zulässig sein.

C. Überblick – Baurechtliche Ausgangslage für die Genehmigung von Wagenplätzen und Bauwagen

Für die rechtliche Bewertung der Genehmigungsfähigkeit sowohl von einzelnen Bauwagen als auch von Wagenplätzen gilt das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht grundsätzlich ohne Einschränkungen. Die überwiegende Zahl der für die Untersuchung maßgeblichen baurechtlichen Regelungen beanspruchen objektiv Geltung. Sie setzen allgemein gültige Standards für die Aufteilung und Nutzung des Raums, um eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu sichern. Gemäß der Planungsgrundsätze des § 1 Abs. 5 BauGB sollen sie eine dem *„Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten“*.

Diese Bestimmung, die zusammen mit den die Grundsätze konkretisierenden Planungsleitlinien des § 1 Abs. 6 BauGB die sog. Baufreiheit und damit die Verfügungsbefugnis über das Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG beschränken, stehen grundsätzlich weder zur Disposition Einzelner noch der die Gesetze ausführenden Verwaltung.¹² Befreiungen und Ausnahmen von den zahlreichen, diesen Zielen dienenden Regelungen bedürfen daher ebenfalls einer Rechtsgrundlage. Insofern ist irrelevant, wenn einzelne Wagenplatzbewohner*innen, ganze Plätze oder die im Einzelfall zuständige Verwaltung sich bereit erklären oder es sogar als für sich wünschenswert erachten, ein Leben abweichend von diesen Standards zu führen. Es kommt somit nicht darauf an, dass sie z.B. mit einer Wohnsituation ohne Abwasseranschluss, in einem Gewerbegebiet oder ohne von Schornsteinfeger*innen abgenommene Kohleöfen zufrieden sind. Gerade in Bezug auf Brandschutz und Unfallverhütung besteht eine strengere Gesetzesbindung. Im Übrigen lässt der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete verfassungsrechtliche Grundsatz des „Vorbehalts des Gesetzes“ eine derartige Willkür, im Sinne einer ausschließlich an individuellen Interessen orientierten Bauausführung, nicht zu.

Nur im Einklang mit den geltenden Regelungen des BauGB und der geltenden Bauordnung kann somit im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens ein Wagenplatz mit Wohnnutzung in Bauwagen überhaupt legalisiert werden. Lediglich insofern die geltenden oder noch zu schaffenden Gesetze und Verordnungen Abweichungen zulassen, können andere

¹² Vgl. zur Bedeutung der Planungsleitlinien und Grundsätze im Einzelnen Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, BauGB, § 1 Rn. 44 ff.

Standards angewendet und Bedürfnisse besonderer Wohnformen gegebenenfalls berücksichtigt werden.

Dieses Korsett darf allerdings auch nicht als allzu eng verstanden werden. Die begriffliche Offenheit und Entwicklungsfähigkeit der bauplanerischen Grundsätze und Leitlinien zur Innenentwicklung im Angesicht sich ändernder gesellschaftlicher und planerischer Bedürfnisse gepaart mit einem „nur“ an das Gebot gerechter Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB gebundenen Planungsermessen lässt den Gemeinden/Bezirken ausreichend Handlungsspielraum zur Eigenentwicklung und Verantwortung¹³ - auch mit Blick auf die Legalisierung von Wagenplätzen. Schon ein Blick auf § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB („Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern“) oder § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB („Erhaltung sozial stabiler Bewohner*innenstrukturen“) machen deutlich, dass ein erheblicher Interpretationsspielraum verbleibt, wie diese Planungsziele erreicht werden können. Die pauschale Aussage, ein Wagenplatz würde unter allen Umständen gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB verstoßen, ist wegen des genannten Planungsermessens sicherlich nicht haltbar.¹⁴ Diese Ansicht – so viel vorweg – findet auch keine Grundlage in den bereits genannten OVG-Beschlüssen.¹⁵ Die Entscheidungen dürften wohl eher so verstanden werden, dass die zuständigen Behörden ihren Ordnungsauftrag nicht vollständig negieren dürfen. Es ist vielmehr Aufgabe der Politik und Stadtverwaltung, auf veränderte Ansprüche an Wohn- und Lebensformen von Teilen der Gesellschaft zu reagieren und diese gegebenenfalls unter Wahrung der unterschiedlichen Belange allgemeinverträglich umzusetzen.¹⁶

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage wird untersucht, ob und wie der aktuell geltende gesetzliche Rahmen, die Legalisierung von Wagenplätzen in Berlin zulässt. Um die Untersuchung sinnvoll einzugrenzen, wird dafür in einem ersten Schritt das Untersuchungsobjekt „Wagenplatz“ genauer definiert und darüber von anderen alternativen Wohnformen abgegrenzt. Dabei sollen bereits gefestigte Rechtsauffassungen, deren Infragestellung nicht sinnvoll ist, als gegeben vorausgesetzt werden (I.). Vor dem Hintergrund dieser Annahmen kann die Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenplätzen erfolgen. Der Fokus wird auf der Frage liegen, ob eine Legalisierung über das Instrument der Bauleitplanung möglich ist (II.). Abschließend werden die Anforderungen, die die Berliner Bauordnung an die Genehmigung von Wagenplätzen und

¹³ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, BauGB, § 1 Rn. 87 ff.; allgemein zur Entwicklungsoffenheit bauplanungsrechtlicher Begrifflichkeiten anhand gesellschaftlicher Entwicklungen *Krüper* DÖV 2016, 793 (795, 800).

¹⁴ So aber wohl *Fehlau*, Gutachten zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenplätzen im Innenbereich, für den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 19. 10. 2020, S. 17.

¹⁵ Siehe dazu unten unter C. II. 1. c).

¹⁶ *Schönfeld/Pralle*, Wohnen ohne Fundament, S. 34 ff.; aus neuerer Zeit HWR, Die baurechtliche Legalisierung von Wagenplätzen, S. 17 ff.

Bauwagen zur Wohnnutzung stellt, untersucht. Besondere Beachtung finden Vorschriften, die für eine Genehmigung solcher Anlagen nutzbar gemacht werden können (III.).

I. Grundannahmen als Ausgangslage für die weitere rechtliche Untersuchung

Wenn als Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens die Möglichkeit der Legalisierung des „Lebens im Bauwagen auf Wagenplätzen“ angegeben wird, ist dieser damit noch nicht hinreichend konkret umrissen.

Auch wenn es „DEN“ klassischen Wagenplatz nicht gibt, sich vielmehr jeder Wagenplatz sowohl von seiner Bewohner*innenstruktur als auch von der internen Organisationsstruktur unterscheiden kann, gibt es wiederkehrende Muster, die zumindest eine Vielzahl von Wagenplätzen erfahrungsgemäß teilen dürften. Bezugs genommen wird vor allem auf den Wunsch eines erhöhten Maßes an Gemeinschaft und Selbstverwaltung bei der Gestaltung des eigenen Lebensumfelds. Dies bezieht sich auch auf den als notwendig empfundenen Wohn- und Ausstattungsstandard.¹⁷ Es besteht insofern ganz überwiegend der Wunsch nach einem Maximum an Flexibilität gegenüber (bau-)rechtlichen Vorschriften. Dass sich die Befriedigung von Wohnbedürfnissen im Geltungsbereich des deutschen Rechts „*nicht allein an den autonom gesetzten individuellen Wünschen*“¹⁸ orientieren kann, ist zutreffend und überrascht nicht. Dadurch ist aber noch nichts dazu gesagt, inwieweit in Abstimmung mit Politik, Verwaltung und Nachbarschaft den Bedürfnissen der Wagenplatzbewohner*innen unter Berücksichtigung der offensichtlichen baulichen Besonderheiten der Wohnform auch baurechtlich entgegengekommen werden kann. Das Gutachten orientiert sich bei seiner Untersuchung der rechtlichen Perspektiven einer Legalisierung daher daran, ob und, wenn ja, inwieweit das geltende Recht dieser „alternativen Wohnform“ am ehesten gerecht werden kann.

Die Konkretisierung bezieht sich dabei nur auf solche Sachverhalte, die bei der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Bewertung relevant sind.

1. Der Untersuchungsgegenstand – Wagenplätze, Bauwagen im Hof und Tiny House-Siedlungen

a) Alternative 1: Wagenplätze als kollektive Wohnform

Die Gründung von Wagenplätzen erfolgte häufig auf größeren Brachflächen im städtischen Umfeld oder in städtischen Randlagen. Sie befinden sich bauplanungsrechtlich in Wohn- oder Mischgebieten (vgl. § 4 und 6 BauNVO), mitunter aber auch in Gebieten, die überwiegend gewerblich genutzt werden (§ 8 BauNVO). Im ländlichen Raum werden häufig auch größere Grundstücke genutzt, die in den entsprechenden Plänen als Grün- sowie

¹⁷ Zu den unterschiedlichen Motiven des „Wagenlebens“ vgl. Ebd., S. 6 ff.

¹⁸ Vgl. OVG Berlin, Beschl. v. 22. 1. 2003 – 2 S 45/02 = LKV 2003, 276 (277).

Landwirtschaftsflächen oder Flächen zur Freizeitnutzung festgesetzt sind. Diese liegen in der Regel im Außenbereich gemäß § 35 BauGB. Mitunter werden auch Flächen in Anspruch genommen, für die eine Nutzung als Kleingartenanlage oder Wochenendhausgebiet vorgesehen ist. War früher die privatrechtlich ungenehmigte Nutzung häufiger, befinden sich einige Flächen mittlerweile im Eigentum der durch die Wagenplatzbewohner*innen gegründeten juristischen Person (häufig ein Verein oder eine GbR) oder es wurden Miet- und Pachtverträge mit den jeweiligen Eigentümer*innen geschlossen.

Auf den Flächen, die an mindestens einer Stelle von öffentlichen Verkehrswegen zugänglich sind, werden die in der Regel aus alten Bauwagen, Lastwagen oder ähnlichen Gefährten selbst ausgebauten Unterkünfte in loser Ordnung aufgestellt. Eine Gliederung des Platzes in Parzellen oder eine schriftliche Fixierung über die zulässige Zahl der Wagen auf der Fläche erfolgt, soweit ersichtlich, nicht. Auch wenn die Bewohner*innenstruktur überwiegend statisch sein dürfte und die Wagen trotz ihrer theoretischen Mobilität standortfest genutzt werden, ist die Möglichkeit der Mobilität ein selbstverständnisprägendes Merkmal vieler Plätze. Es kann auch immer wieder zu Standort- oder Bewohner*innenwechsel und dabei auch zu einer Umgestaltung der räumlichen Ordnung auf dem Platz kommen. Diese potenzielle Dynamik ist ein Kernelement eines Wagenplatzes.

An ihrem Standort stehen die Bauwagen auf Rädern oder werden anderweitig aufgebockt. Es wird weder ein Fundament gegossen noch findet eine anderweitige vollständige Versiegelung der Flächen statt. Ihre Größe variiert von einer Grundfläche von 10 bis 14 qm bis zu 20 bis 30 qm. Sie sind häufig einstöckig gebaut und dabei ggfs. mit einem zusätzlichen Halbgeschoss zum Schlafen ausgestattet. Es kann von einer Höhe der Wagen vom Boden gemessen aus zwischen vier und sechs Metern ausgegangen werden. Weil die Bauwagen dem ganzjährigen Wohnen dienen, werden sie über Öfen mit Festbrennstoffen (z.B. Holz oder Kohle) oder Gasheizungen beheizt, verfügen über Stromanschluss und können darüber hinaus über eine Kochmöglichkeit verfügen.



Abbildung 1: Ein typischer Bauwagen (links) und ein "normaler" Wagenplatz (rechts).

Ansonsten befinden sich die Kochmöglichkeiten und sanitären Anlagen, wie Toilette oder Dusche/Badewanne in zentralen, häufig bestandsgeschützten Versorgungsgebäuden oder in diese Funktion erfüllenden Versorgungswagen. Diese sind an die Versorgungsnetze für Abwasser und die Kanalisation angeschlossen. Sie können weiter über Gemeinschaftsräume und -küchen verfügen. Auf einigen Plätzen fehlt eine derartige zentrale Versorgungsinfrastruktur aber auch. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse erfolgt dann rudimentärer über alternative Waschmöglichkeiten, wie Außenduschen sowie Kompost- oder Chemietoiletten. Die Feuerungsanlagen, wie Öfen oder Gas-/Dieselheizungen sind selten von zuständigen Schornsteinfeger*innen abgenommen. Zur Brandverhütung wird sich häufig lose an den geltenden Standards (Abstand des Ofens und Ofenrohrs von der Wand, schwer entflammbare Verschalung und Unterlage, Hinausragen der Ofenrohre über den Bauwagen von mindestens 1,5 m, etc.) orientiert.

Die Koordination und Organisation des Platzlebens erfolgen häufig als Gruppe vergleichbar mit größeren Wohngemeinschaften. Es kann als gesichert gelten, dass Wagenplätze der grundsätzlichen Kollektivität ihrer Wohnform hohen Wert beimessen, die bei der Prüfung von Legalisierungsoptionen, wenn möglich, beibehalten werden soll.

Die erste Legalisierungsalternative muss demnach ein Verständnis des Wagenplatzes als bauliche Gesamtanlage sein. In diesem Kontext entspricht eine gesonderte Genehmigung jedes einzelnen Bauwagens oder eine Genehmigung als starre Gesamtanlage, gerade wenn Wechsel nicht ausgeschlossen sind, wohl grundsätzlich nicht den Bedürfnissen der Bewohner*innen. Ein derartiger Genehmigungsprozess kann darüber hinaus einen hohen Aufwand für die Genehmigungsbehörden bedeuten. Etwas anderes kann dann gelten, wenn ein Wechsel der Bauwagen (weitgehend) ausgeschlossen werden kann.

b) Alternative 2: Bauwagenstellplätze als Ergänzung zu Wohngebäuden

Neben dem klassischen Wagenplatz, der auf grüner Fläche entstand und wo maximal ein Versorgungsgebäude als fester Bau besteht, kann auch die Ansammlung einer kleineren Anzahl an Bauwagen zur Wohnnutzung auf dem Grundstück eines als Wohnhaus, Werkstätte oder Atelier genutzten Gebäudes Ausgangspunkt eines Genehmigungsverfahrens sein.

Hier stellen sich zwar im Wesentlichen dieselben Rechtsfragen, wie bei „normalen“ Wagenplätzen. Ein genehmigungsrechtlich relevanter Unterschied zum Wagenplatz kann aber vor allem dann angenommen werden, wenn es sich lediglich um eine geringe Zahl an Wagen handelt und diese ortsunveränderlich errichtet werden, d.h. dauerhaft an ihrem Standort verbleiben sollen.

c) Alternative 3: Tiny House-Siedlungen

In der obigen Einordnung und Beschreibung eines „Musterwagenplatzes“ werden sowohl Gemeinsamkeiten aber auch maßgebliche Unterschiede speziell zum Konzept „Tiny House“ und auch zum „Tiny House on Wheels“ deutlich. Der Unterschied manifestiert sich dabei regelmäßig nicht am Einzelobjekt, sondern an der „Siedlungsform“.

Ähnlich dürften mitunter die Motivationen der Bewohner*innen von Bauwagen und Tiny Houses sein. Neben dem ökologischen Wohnen, wozu auch das ressourcenschonende Bauen und die Reduzierung des Wohnraums steht, dürften für beide häufig auch finanzielle Aspekte, wie hohe Miet- oder Grundstückspreise, eine Rolle spielen.¹⁹ Auch die Größe und Ausstattung der Behausungen ist häufig ähnlich. Mitunter unterscheidet sich das Wohnobjekt nur vom Namen her, zumal es auch „Tiny Houses on Wheels“ gibt.



Abbildung 2: Beispiel eines "Tiny House on Wheels"

Der Unterschied der Wohnformen liegt in der Einbindung der Bewohner*innen in eine Gemeinschaft. Während das Leben in Bauwagen auf einem Wagenplatz ein gemeinschaftliches sein will, das eher einer Wohngemeinschaft gleicht, in der auch notwendige Einrichtungen geteilt werden, geht es Bewohner*innen von Tiny Houses um individualisiertes Wohnen und die Begründung von Privateigentum an einem Grundstück. Das heißt nicht, dass man nicht auch die Gemeinschaft mit der Nachbarschaft sucht. Dem Bedürfnis von Tiny House-Eigentümer*innen dürfte es aber eher entsprechen, wenn ihr Haus auf einem auch rechtlich von Dritten abgrenzbaren Grundstück errichtet wird und sie dabei ohne Rückgriff auf gemeinsame Versorgungsstrukturen, wie Küche und Bad, durch Infrastruktur im eigenen Kleinsthaus wohnen können. Dazu gehört auch eine eigene verkehrliche Erschließung, d.h. eine individuelle Anbindung an das öffentliche Straßennetz.

¹⁹ Vgl. unter vielen *Schönfeld/Pralle*, Wohnen ohne Fundament, S. 34 ff. (2001); aus neuerer Zeit HWR, Die baurechtliche Legalisierung von Wagenplätzen, S. 6 ff. (2018); *Dreher*, Ökologisch Wohnen: My Home is my Schachtel, SZ.de v. 15. 9. 2017; *Mühl*, Leben im Tiny House: das Glück liegt im Verzicht, faz.net v. 3. 6. 2020; *Ossami*, Wagenplätze in Berlin: Wagen bleibt prekär, taz.de v. 29. 5. 2021.

Beispielhaft veranschaulichen lässt sich das an einer Planzeichnung eines Bebauungsplanentwurfs der Stadt Löffingen, OT Dittishausen (vgl. **Abbildung 3**). Hier ist eine Tiny House-Siedlung für über 20 Tiny Houses mit einer Größe von 14 bis 50 qm Grundfläche geplant. Auf der Abbildung (vgl. **Abbildung 3**) ist die Einteilung einzelner Grundstücke gut zu erkennen. Diese haben eine Fläche von 120 bis 340 qm.

Das Tiny House entspricht damit vom Genehmigungsverfahren her eher dem klassischen Wohnhaus. Auch wenn baulich nach außen mitunter kaum ein Unterschied zu erkennen ist, hat das Tiny House deswegen zum einen weniger mit Stigmatisierungen zu kämpfen²⁰, zum anderen können die zuständigen Behörden eher an den ihnen bekannten, herkömmlichen Genehmigungsprozess anknüpfen.

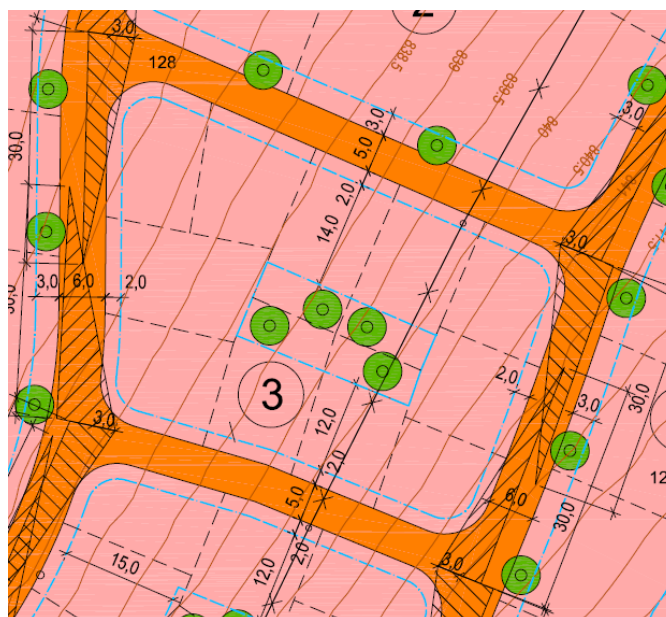


Abbildung 3: Ausschnitt aus der Planzeichnung des Bebauungsplans "Wassersack II", Stadt Löffingen, OT Dittishausen.

Rechtlich wirkt sich diese Unterscheidung der Wohnform insofern aus, als dass Tiny Houses kleine, voll ausgestattete Häuser sind, die neben den notwendigen Sanitäranlagen in der Regel auch die übrigen bauordnungsrechtlichen Standards, wie Brandschutz und Dämmung, erfüllen dürften. Mit der den Bauwagen zugedachten Nutzungsart gleichen diese hingegen eher „WG-Zimmern“, die erst zusammen mit externen Versorgungseinrichtungen die Mindeststandards an ein Wohngebäude i.S. der BauNVO oder an eine Wohnung i.S. der Bauordnung erfüllen dürften. Auch hinsichtlich der sog. Feuerungsanlagen und des Brandschutzes dürften die Standards in der Regel niedriger sein. Bei der Frage der Legalisierung sind dies rechtliche Hindernisse, die vor einer möglichen Legalisierung von Wagenplätzen gelöst werden müssen.

²⁰ Dazu instruktiv und mit weiteren Nachweisen Schönfeld/Pralle, Wohnen ohne Fundament, S. 13 ff.; Knorr-Siedow/Willmer, Sozialverträglicher Umgang mit unkonventionellen, mobilen Wohnformen am Beispiel des Wohnens in Wohnwagendörfern oder Wagenburgen, IRS-Studie (1994).

Gleichzeitig zeigt der Vergleich zwischen Tiny Houses und Bauwagen aber auch, dass an der Möglichkeit der Legalisierung vom Leben in Bauwagen in Bauwagensiedlungen nicht grundsätzlich gezweifelt werden kann, wenn man Tiny House-Siedlungen für baurechtlich zulässig hält.²¹ Die durch derartige Siedlungen hervorgerufenen und über das Bauplanungsrecht wesentlichen zu lösenden bau- und bodenrechtlichen Spannungen dürften unabhängig von der Bezeichnung ähnlich sein. Mit der Ansicht des BVerwG dürfte die bodenrechtliche Relevanz und die damit zu bewältigenden Konflikten von Wagenplätzen gegenüber Tiny House-Siedlungen sogar geringer sein. Dies lässt sich aus einer bauplanungsrechtlichen Bewertung des Gerichts zwischen ortsfest abgestellten Wohnwagen und baulich fest mit dem Erdboden verbundenen Wochenendhäusern schließen. Der Eingriff in die Landschaft sei in letzterem Fall intensiver.²²

Ideologisch begründete Vorbehalte gegenüber der Bewohner*innenschaft von Wagenplätzen und Irritationen an der alternativen Wohnform „Wagenplatz“, die nach einem subjektiven Empfinden zu einer stärkeren „Belastung“ führen, sind bei der Bewertung der baurechtlichen Genehmigungsfähigkeit jedenfalls nicht relevant.²³

2. Rechtliche Grundannahmen für die weitere Untersuchung

In der Vergangenheit wurden im Kontext der Frage der baurechtlichen Zulässigkeit von Bauwagen und Wagenplätze wiederholt rechtliche Fragen aufgeworfen, die mittlerweile als geklärt gelten können und hier deshalb bei der rechtlichen Bewertung als gegeben vorausgesetzt werden sollen.

a) Der Bauwagen als bauliche Anlage iS des BauGB und der BauO Bln

Ein Komplex, der im Rahmen der Zulässigkeit von Wagenplätzen oder der Aufstellung einzelner Bauwagen immer wieder die Rechtsprechung beschäftigt hat, ist die Frage, ob es sich bei Bauwagen um bauliche Anlagen sowohl i.S. des Bauplanungs- als auch i.S. des Bauordnungsrechts handelt. Zumindest für den Rahmen, in dem hier das Abstellen von Bauwagen relevant ist, nämlich als das Abstellen mit der Funktion der dauerhaften Wohnnutzung, muss diese Frage sowohl für das Bauplanungs- als auch das Bauordnungsrecht bejaht werden. Dies gilt unbenommen der Tatsache, dass die Bauwagen theoretisch mobil sind und auch ggfs. mehrere Male im Jahr tatsächlich bewegt werden.

²¹ Zur Zulässigkeit von Tiny Houses im unbeplanten Innenbereich, dabei aber die grundsätzliche Zulässigkeit der Wohnnutzung nicht bestreitend *Struzina/Schömig* ZfBR 2020, 731.

²² BVerwG, Urt. v. 3. 4. 1987 – 4 C 43/84 -, juris Rn. 13 f.

²³ Vgl. Fugmann-Heesing DÖV 1996, 322 (326) mwN, wonach das Gebot der Rücksichtnahme gem. § 15 BauNVO nach ganz überwiegender Auffassung keinem „Milieuschutz“ dient; ähnlich auch VG Leipzig, Beschl. v. 26. 4. 2005 – 5 K 1098/04 (im Grunde bestätigt durch SächsOVG, Beschl. v. 12. 6. 2008 – 1 B 666/07), wonach es nicht auf die Nachbarschaft ankommt, sondern auf eine von Nachbar*innen zu beweisende Wertminderung durch schädliche Immissionen.

Sowohl im bauplanungs- als auch im bauordnungsrechtlichen Verständnis²⁴ handelt es sich um eine bauliche Anlage, für die bei Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung die jeweiligen gesetzlichen Vorschriften gelten.²⁵ Für das Bauplanungsrecht sieht das BVerwG das Merkmal als erfüllt an, wenn die Anlage „in einer auf Dauer angelegte Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden ist“²⁶. Auf die Art der Verbindung mit dem Boden kommt es nicht an. Entscheidend ist die Dauerhaftigkeit. Darin liegt das Tatbestandsmerkmal der Ortsfestigkeit begründet. Maßgeblich kommt es dafür auf die Funktion der Anlage an, die der*die Eigentümer*in der baulichen Anlage zugedacht hat bzw. die die bauliche Anlage tatsächlich aufweist.²⁷ Wenn ein Bauwagen folglich trotz seiner theoretischen Mobilität dazu gedacht ist, weitüberwiegend ortsfest der Wohnnutzung zu dienen, handelt es sich unstrittig um eine bauliche Anlage. Des Weiteren hat schon die Errichtung eines einzelnen Bauwagens, und umso mehr die Errichtung eines Wagenplatzes, zur Wohnnutzung die notwendige bau- und bodenrechtliche Relevanz. Diese ist immer dann gegeben, wenn das Vorhaben die in § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt, „die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen“.²⁸ Bei der Errichtung einer Anlage zur Wohnnutzung, egal ob im Außen- oder Innenbereich, dürfte das immer der Fall sein.

Auch wenn die Definition der baulichen Anlage im Bauplanungsrecht aus kompetenzrechtlichen Gründen mit jener des Bauordnungsrechts nicht identisch sein kann, ergeben sich bei der Wertung bei einem zur dauerhaften Wohnnutzung gedachten Bauwagen keine Unterschiede. Gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BauO Bln sind bauliche Anlagen mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen. Eine Verbindung mit dem Boden besteht auch dann, wenn die Anlage durch eigene Schwere auf dem Boden ruht. Es genügt, wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden und ihre Verbindung mit dem Erdboden fiktiv durch die eigene Schwere geschaffen wird. Die Ähnlichkeit der bauordnungsrechtlichen Legaldefinition zum bauplanungsrechtlichen Verständnis ist augenscheinlich. Der Begriff dürfte eher noch weiter zu verstehen sein. Er erfasst sämtliche künstlich hergestellte Dinge, unabhängig davon, ob sie einen Bezug zum Baurecht haben oder nicht.²⁹ Paradebeispiel für eine an sich bewegliche bauliche Anlage, die aber ortsfest verwendet und zum Wohnen bestimmt ist, sind Wohn- bzw. Bauwagen, wenn sie als Ersatz für ein festes Gebäude aufgestellt wurden. Entscheidend ist die angedachte Nutzung. Auf die Dauer der

²⁴ Vgl. § 29 BauGB; § 2 Abs. 1 S. 1 BauO Bln.

²⁵ Gröger, LKV 2021, 298 mwN; Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, BauGB, § 29 Rn. 10 ff.; BVerwG, Urt. v. 7. 5. 2001 – 6 C 18/00 = NVwZ 2001, 1046.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 31. 8. 1973 – IV C 33/71.

²⁷ Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, BauGB, § 29 Rn. 10 ff.

²⁸ Battis/Krautzberger/Löhr/Reidt, BauGB, § 29 Rn. 14; BVerwG, Urt. v. 7. 5. 2001 – 6 C 18/00 = NVwZ 2001, 1046.

²⁹ Jäde/Dirnberger/Böhme/Jäde, SächsBO, § 2 Rn. 5.

Aufstellung kommt es bei einer entsprechenden (auch tatsächlichen) „Bestimmung der Anlage zum Wohnen“ nicht an. Im Zweifel wird eine ortsfeste Nutzung vermutet.³⁰

Bauwagen stellen demnach auch keine fliegenden Bauten i.S. des § 76 BauO Bln dar. Neben der Eignung, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden, müssen sie auch dazu bestimmt sein. Die für eine Wohnnutzung maßgebliche Bestimmung zur Ortsfestig- und Dauerhaftigkeit spricht einer Bestimmung zum ständigen Auf- und Wiederabbau entgegen.

So muss grundsätzlich jedem einzelnen auf einem Wagenplatz stehenden Bauwagen, der der dauerhaften, ortsfesten Wohnnutzung dienen soll, die Eigenschaft als bauliche Anlage zugesprochen werden.

Wagenplätze stellen demgegenüber für sich genommen, d.h. schon ohne aufgestellten oder mit zu genehmigenden Bauwagen, keine bauliche Anlage dar. Sie sind nicht mit Camping- und Wochenendplätzen gemäß § 2 Abs. 1 S. 3 BauO Bln vergleichbar. Über § 2 Abs. 1 S. 3 BauO Bln werden diese (und andere Anlagen) über eine gesetzliche Fiktion dem Bauordnungsrecht unterworfen. Schon dem Wortlaut der Vorschrift nach und weil es sich um eine Ausnahme handelt, können diese Tatbestände nicht über eine entsprechende Auslegung oder analoge Anwendung auf möglicherweise vergleichbare Tatbestände erweitert werden. „Wagenplätze“ können über eine Baugenehmigung damit nur zusammen mit fest geplanten baulichen Anlagen, wie den einzelnen Bauwagen sowie ggfs. weiteren Versorgungsgebäuden, als sog. Gesamtanlage genehmigt werden.

b) Bauwagen als grundsätzlich genehmigungsbedürftige bauliche Anlagen nach BauO Bln

Ist geklärt, dass Bauwagen die Funktion einer ortsfesten, dauerhaften Wohnnutzung zu dienen bestimmt sind, erübrigt sich die Diskussion um die Frage, ob Bauwagen genehmigungsbedürftig sind. Sie erfüllen dann nämlich auch unzweifelhaft den Tatbestand des „Gebäudes“ gemäß § 2 Abs. 2 BauO Bln.

Die Genehmigungsbedürftigkeit würde danach nur dann entfallen, wenn es sich bei Bauwagen zur Wohnnutzung um genehmigungsfreie bauliche Anlagen gemäß § 61 BauO Bln handeln würde oder wenn diese genehmigungsfreigestellt wären gemäß § 62 BauO Bln.

Genehmigungsfrei können Bauwagen, die der Wohnnutzung dienen, nur dann sein, wenn sie unter den Tatbestand der sog. Kleinstgebäude des § 61 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) BauO Bln fallen. Der Bauwagen muss dann eingeschossig sein und darf höchstens eine Grundfläche

³⁰ Unter vielen Jäde/Dirnberger/Böhme/Jäde, SächsBO, § 2 Rn. 17 ff.; Busse/Kraus/Dirnberger, BayBO, Art. 2 Rn. 131 ff.

von 10 qm haben. Selbst wenn ein Bauwagen diese Maßgaben erfüllen sollte, geht mit der Genehmigungsfreiheit nicht die Feststellung der bauordnungsrechtlichen Rechtmäßigkeit der baulichen Anlage einher. Die Regelung dient nur dazu, die Behörden zu entlasten. Die Prüfungspflicht, dass das Gebäude die bauordnungsrechtlichen Anforderungen z.B. an Wohnungen und Feuerungsanlagen erfüllt, geht auf den*die Bauherr*in über. Ist eine genehmigungsfreie Anlage im Widerspruch zu den bauordnungsrechtlichen Vorschriften errichtet, kann die zuständige Behörde dennoch ggfs. die Beseitigung verlangen. Im Übrigen ändert die Genehmigungsfreiheit auch nichts daran, dass die bauplanungsrechtlichen Vorgaben der §§ 30, 34 und 35 BauGB eingehalten werden müssen.

Genehmigungsfreigestellt könnten Bauwagen nur dann sein, wenn die Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 BauO Bln erfüllt sind. Ein Bauwagen müsste folglich im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans errichtet werden und darf den Festsetzungen nicht widersprechen oder die erforderlichen Befreiungen nach § 31 BauGB müssen erteilt worden sein. Bebauungspläne, die Bauwagenstandplätze festsetzen, existieren in Berlin nicht. Die Genehmigungsfreistellung ist aktuell daher eher eine theoretische Möglichkeit. Allerdings lässt sich das Konzept der Genehmigungsfreistellung gegebenenfalls sinnvoll nutzbar machen, sollten Bebauungspläne für Wagenplätze aufgestellt werden. § 62 BauO Bln könnte dann eine Möglichkeit sein, den Wagenplätzen ein gewisses Maß an Flexibilität zu bewahren.³¹

c) Wagenplätze, die dem dauerhaften Wohnen dienen, sind keine Camping-/Wochenendhausplätze i.S. des BauGB oder der BauO Bln

In der Vergangenheit wurde insbesondere von Seiten der Wagenplatzbewohner*innen immer wieder versucht, eine Legalisierung dadurch näherzukommen, dass Wagenplätze als Camping- bzw. Wochenendhausplätze dargestellt wurden. Tatsächlich drängen sich dem Laien gewisse Ähnlichkeiten zu Dauercampingplätzen auf. Und auch die Flexibilität und Einfachheit der Aufstellung von Wagen, ist etwas, dass dem Bedürfnis vieler Wagenplätze entsprechen würde. Es ist im Grunde also nicht verkehrt, sich an den Genehmigungsprozessen für Campingplätze zu orientieren. Daran anknüpfend könnten dann ggfs. neue Legalisierungsalternativen entwickelt werden.³²

Eine Genehmigung von Wagenplätzen als Campingplätze kann wegen der abweichenden beabsichtigten funktionalen Nutzung allerdings durch landesgesetzgeberische Anpassungen nicht erfolgen. Entscheidender Anknüpfungspunkt sowohl im Bauplanungs- als auch Bauordnungsrecht ist die funktional beabsichtigte Art der Nutzung. Hier

³¹ Siehe dazu im Einzelnen unten unter E.

³² Siehe dazu unten unter E. I.

unterscheiden sich Wagenplätze von Dauercampingplätzen. Letztere erfüllen stets nur eine Erholungsfunktion. Dauerhaft gewohnt werden darf hier nicht. Die hier untersuchten Wagenplätze sollen dagegen dauerhaften Wohnnutzung dienen. Die bodenrechtlichen Spannungen, die durch die unterschiedliche Nutzungsart entstehen, rufen unterschiedliche Konflikte hervor und sind daher nicht vergleichbar. Sie müssen also auch gesondert betrachtet und abgearbeitet werden.

Allerdings können die Genehmigungsprozesse bei Campingplätzen, eine Blaupause dafür sein, wie die Legalisierungsprozesse von Wagenplätzen in Zukunft rechtssicherer ausgestaltet und dabei die Komplexität sowie der bürokratische Aufwand für alle Seiten verringert werden könnte. Zu denken wäre vor allem an abstrakte Vorgaben zum Brandschutz, Abwasser und Abstand der Wohnwagen zueinander.³³ Dadurch können die Anforderungen an die Aufstellung einzelner Wagen reduziert werden.

3. Zusammenfassung

Um den gesetzlichen Rahmen für die Genehmigung von Wagenplätzen gegenüber einzelnen Bauwagen und auch Tiny House-Siedlungen rechtssicher ermitteln und Legalisierungsoptionen skizzieren zu können, muss als Untersuchungsgegenstand ein idealtypischer Wagenplatz angenommen werden. Dieser wird hier – grob – verstanden als solcher, bei dem die Bauwagen dem dauerhaften Wohnen dienen, die Versorgung der alltäglichen Bedürfnisse auch über Gemeinschaftseinrichtungen erfolgt und trotz der beabsichtigten ortsfesten Nutzung eine gewisse Flexibilität beibehalten werden soll.

Daran anknüpfend unterscheiden die sich im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Genehmigung von Wagenplätzen stehenden und zu beantwortenden komplexen bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Fragen im Grundsatz nur wenig von jenen, die im Allgemeinen in Genehmigungsverfahren für Gebäude zur Wohnnutzung zunächst abzuprüfen sind. Das liegt entscheidend daran, dass mit der Anerkennung der Nutzung der Bauwagen zur dauerhaften und ortsfesten Wohnnutzung der Prüfungskanon für die Errichtung von „Wohngebäuden“ eröffnet ist. An alten rechtlichen Argumentationsmustern festzuhalten, macht im Hinblick auf die klare Gesetzesdogmatik und der überzeugenden Rechtsprechung keinen Sinn. Etwaige notwendige Abweichung und Ausnahmen von den Anforderungen an „normale“ Wohnungen müssen sich grundsätzlich an diesen Regelungen orientieren. Wegen der tatsächlichen Unterschiede von Bauwagen zu übrigen Wohngebäuden und Wohnsituationen sind solche auch gut vertretbar. Sowohl im Bauplanungsrecht abwägungserhebliche Belange (Versiegelung, Klima, Festigkeit der Bodenverbindung, etc.) als auch mögliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und

³³ Vgl. hierzu die Camping- und Wochenendhausplatz Verordnungen und Richtlinien, die zahlreiche Bundesländer verabschiedet haben; im Einzelnen dazu unter E. I.

Ordnung, insbesondere bezogen auf den Brandschutz, eröffnen die Möglichkeiten für eine im Einzelnen besondere Bewertung.

II. Die Vereinbarkeit von Wagenplätzen und Bauwagen mit Bauplanungsrecht (BauGB und BauNVO)

Die entscheidende Frage im Rahmen der Prüfung bestehender Möglichkeiten zur Legalisierung von Wagenplätzen (sowie einzelner Bauwagen) zur Wohnnutzung ist, ob das Leben in Bauwagen bauplanungsrechtlich unter irgendeinem Gesichtspunkt zulässig sein kann.

Daran wurde mit Verweis auf die beiden bereits genannten Entscheidungen des OVG Berlin immer wieder gezweifelt. Sie werden immer wieder als Autorität herangezogen, um die grundsätzliche Unvereinbarkeit von Wagenplätzen mit dem Bauplanungsrecht zu begründen. Tatsächlich hatte das OVG in den Beschlüssen festgestellt, dass eine ortsfeste Wohnnutzung von Bauwagen den Rahmen der Art der baulichen Nutzung nach §§ 2 bis 10 BauNVO sprengt, weil eine „jenseits des geltenden Planungsrechts verwirklichte Art der baulichen Nutzung“, die sich allein an den „autonom gesetzten individuellen Wünschen“ Einzelner orientiert, im Bauplanungsrecht keinen Rückhalt finde.³⁴ Wohnwagen erfüllten bereits die Grundvoraussetzungen für „Wohngebäude“ im Sinne der Baunutzungsverordnung nicht, da sie zum dauernden Wohnen nicht geeignet seien.³⁵

Ob den Beschlüssen, wie mit Blick in die Literatur³⁶ und Rechtsprechung³⁷ der Eindruck entstehen kann, überhaupt eine grundsätzliche Aussage zur bauplanungsrechtlichen Rechtmäßigkeit von Wagenplätzen entnommen werden kann, und ob diese sich auch unter den Vorzeichen eines gesellschaftlichen Wandels aufrechterhalten lässt, ist noch zu prüfen. Die Entscheidungen machen jedenfalls eine eingehende Prüfung erforderlich, ob das Wohnen in Bauwagen die Voraussetzungen an das „Wohnen“ und „Wohngebäude“ im Sinne der Baunutzungsverordnung erfüllen.

1. Bauplanungsrechtliche Grundfragen bei der Legalisierung von Wagenplätze

Bevor darauf eingegangen werden kann, ob und ggfs. wie Wagenplätze bauplanungsrechtlich zulässig sind, müssen zwei bauplanungsrechtliche Fragen geklärt werden, die sich bei der Planung und Genehmigung von Wagenplätzen stellen. Im Zentrum steht die Frage, ob Bauwagen „Wohngebäude“ im Sinne der Baunutzungsverordnung sind,

³⁴ OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355 (356); OVG Berlin, Beschl. v. 22. 1. 2003 – 2 S 45/02 = LKV 2003, 276 (277).

³⁵ OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355 (356).

³⁶ Z.B. *Fehlau*, Gutachten zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenplätzen im Innenbereich, für den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 19. 10. 2020, S. 10 ff.; EZBK/*Stock*, BauNVO, § 3 Rn. 39.

³⁷ OVG Münster, Beschl. v. 6. 8. 2001 – 10 B 705/01 -, juris Rn. 1, wo „Wagenburg“ schon *per se* als „baurechtswidrige Ansammlung bewohnter Bauwagen“ definiert wird.

diese also zum dauernden Wohnen geeignet sind. Daran haben insbesondere die Entscheidungen des OVG Berlin Zweifel aufkommen lassen. Darüber hinaus muss geklärt werden, welche Anforderungen an die Erschließung von Wagenplätzen und einzelnen Bauwagen zu stellen sind.

Erfüllen Bauwagen, die der Wohnnutzung dienen, die Tatbestandsmerkmale des Nutzungsbegriffs „Wohngebäude“, kann ihnen also rechtlich das „Wohnen“ als Art der Nutzung zugeordnet werden, könnte das Wohnen in Bauwagen im Einzelfall gemäß § 34 BauGB zulässig sein. Auch stünde einer Legalisierung von Wagenplätzen im Rahmen einer Bauleitplanung als reine oder allgemeine Wohngebiete gemäß §§ 3 oder 4 BauNVO auch im innerstädtischen Bereich nichts entgegen. Auf eine Ausweisung als Sondergebiet nach § 11 BauNVO könnte dann verzichtet werden.

a) Bauwagen als „Wohngebäude“ im Sinne der BauNVO

Ob eine Nutzung in einem Gebiet zulässig ist, entscheidet sich mitunter daran, welcher Nutzungsart der Baunutzungsverordnung diese entspricht. In den von der Baunutzungsverordnung gemäß § 1 Abs. 2, 3 BauNVO abschließend aufgezählten Baugebieten können nach deren jeweiliger Typisierung nur die jeweils allgemein oder ausnahmsweise zugelassenen Nutzungen realisiert werden.³⁸ Sog. reine oder allgemeine Wohngebiete (vgl. § 3 u. 4 BauNVO) dienen (überwiegend) dem Wohnen. Gemäß der jeweiligen Abs. 2 Nr. 1 sind Wohngebäude allgemein zulässig. Gleiches gilt für das sog. Mischgebiet nach § 6 BauNVO, in dem die Errichtung von Wohngebäuden nach § 6 Abs. 2 S. 1 BauNVO ebenfalls allgemein zulässig ist.

Bei Bauwagen, die der ortsfesten und dauerhaften Wohnnutzung dienen sollen, und die nach allgemeiner Auffassung bauliche Anlagen darstellen, müsste es sich um Wohngebäude handeln.

Wohngebäude sind Gebäude, die dem dauernden Wohnen dienen.³⁹ Für die Definition des Begriffs „Gebäude“ wird, weil das Bauplanungsrecht eine eigene Begriffsbestimmung nicht enthält, auf die bauordnungsrechtliche Legaldefinition zurückgegriffen. Gemäß § 2 Abs. 2 BauO Bln sind Gebäude *„selbständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können und geeignet oder bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen“*. Bauwagen erfüllen diese definitorischen Anforderungen. Es handelt sich um Gebäude.

Sie können auch dem „Wohnen“ im Sinne der BauNVO dienen. Wohnen im planungsrechtlichen Sinne ist eine *„auf gewisse Dauer angelegte, eigenständige*

³⁸ Eine Ausnahme bildet hierbei nur § 11 BauNVO, der Arten der Nutzung zulässt, die sich nicht in den anderen Gebietskategorien wiederfinden.

³⁹ EZBK/Stock, BauNVO, § 3 Rn. 34.

*Gestaltung des häuslichen Lebens auf der Grundlage eines freiwilligen Aufenthalts*⁴⁰. Diese Anforderungen können nur dann als erfüllt gelten, wenn die Gesamtheit der mit der Führung des häuslichen Lebens und des Haushalts verbundenen Tätigkeiten auf Dauer ausgeübt werden können. Neben der Möglichkeit einer selbständigen Haushaltsführung muss das Gebäude damit zum dauernden Wohnen bestimmt und insbesondere auch *geeignet* sein.⁴¹ Wann dies bei einer Nutzung der Fall ist, kann nicht pauschal beantwortet werden. Besondere Umstände einer Nutzungsform sollen gewürdigt werden können.⁴²

Diese Eignung zur selbständigen Haushaltsführung weist ein Gebäude, wie ein Bauwagen, nur dann auf, wenn es über diejenigen Einrichtungen verfügt, die eine eigenständige Versorgung und Lebensführung überhaupt erst ermöglichen. Zu solchen zwingend erforderlichen Ausstattungsmerkmalen gehören nach übereinstimmender Auffassung neben der Einrichtung mit Aufenthalts- und Schlafmöglichkeiten vor allem eine Küche oder Kochgelegenheit⁴³, eine gesicherte Wasser- und Abwasserversorgung, ein Ausguss sowie eine Toilette mit Bad. Eine Mindestgröße des Wohnbereichs wird rechtlich nicht vorausgesetzt. Voraussetzung ist weiter nicht, dass diese Ausstattungsmerkmale in dem Zimmer bzw. dem privat zur Verfügung stehenden nach außen abgeschlossenen Wohnraum selber vollständig vorhanden sind. An dem Wohncharakter und damit der Eignung zum Wohnen ändert sich nichts, wenn der*die Bewohner*in nur ein eigenes möbliertes Zimmer zur Verfügung steht und Küche, Dusche und Toiletten und andere Gemeinschaftseinrichtungen gemeinschaftlich genutzt werden.⁴⁴ Dies ist jedenfalls für Wohngemeinschaften, unabhängig von der Art des Mietvertrags, Studierendenwohnheimen mit gemeinschaftlicher Nutzung von Einrichtungen sowie Wohnheimen für Arbeitnehmer*innen entschieden.⁴⁵ Nach ganz herrschender Meinung kommt es zur Eignung eines Gebäudes als Wohngebäude also darauf an, ob dem*der Bewohner*in entsprechende Gemeinschaftseinrichtungen zur Verfügung stehen, die eine selbständige Haushaltsführung dauerhaft ermöglichen, der*die Bewohner*in also nicht an Essenszeiten oder ähnliches gebunden ist.

⁴⁰ EZBK/Stock, BauNVO, § 3 Rn. 34 mwN.

⁴¹ *Fugmann-Heesing* DÖV 1996, 322 (324).

⁴² Vgl. EZBK/Stock, BauNVO, § 3 Rn. 40; vgl. zur Bedeutung des Einzelfalls bei der Bewertung Boeddinghaus/Grigoleit, BauNVO, § 3 Rn. 7.

⁴³ EZBK/Stock, BauNVO, § 3 Rn. 37; BVerwG NVwZ 1993, 773.

⁴⁴ EZBK/Stock, BauNVO, § 3 Rn. 37, 44 mwN, wonach dies die herrschende Meinung darstellt. Dort auch: „Soweit ersichtlich, ist die Wohngebäudeeigenschaft von Altbauten mit außerhalb der Wohnung auf der Halbetage gelegenen gemeinschaftlichen Toiletten zu keiner Zeit bezweifelt worden“; *Fugmann-Heesing* DÖV 1996, 322 (324).

⁴⁵ Zu Wohngemeinschaften OVG Lüneburg, Beschl. v. 18. 9. 2015 – 1 ME 126/15 = NVwZ-RR 2016, 25 (Rn. 19 f.); zu Wohnheimen für Gastarbeiter OVG Berlin, Beschl. v. 31. 1. 1996 – 2 B 21/95; zu Studentenwohnheimen VGH Mannheim, Beschl. v. 4. 10. 1991 – 3 S 2087/91; vgl. auch BVerwG NVwZ 1985, 338, wo ein Ausschluss der Eignung zum Wohnen festgestellt wird, weil die Schaffung jeglicher Kochgelegenheiten und damit der Eigenversorgung ausgeschlossen wird.

Unstreitig dürfte es sich danach zunächst bei solchen Bauwagen und Tiny Houses um Wohngebäude i.S. der BauNVO handeln, die über alle notwendigen Einrichtungen selber verfügen. Nach der herrschenden Meinung dürfte sich an der Einordnung als Wohngebäude aber auch bei solchen Bauwagen nichts ändern, die nicht selber, d.h. individuell, über alle Ausstattungsmerkmale verfügen, sondern die dauerhaft auf Gemeinschaftseinrichtungen eines Wagenplatzes zurückgreifen können. Streng genommen befinden sich diese Einrichtungen zwar nicht mehr im selben Gebäude, die Eignung zur selbständigen Haushaltsführung dürfte aber wegen des gesicherten, selbstbestimmten Zugriffs auf die nötige Infrastruktur daran nicht scheitern. Wenn Bauwagenplätze, wie es häufig der Fall ist, über solche Gemeinschaftseinrichtungen, wie zentrale Versorgungsgebäude oder -wagen mit Kochmöglichkeiten, Toiletten und Bad verfügen, die die Bewohner*innen selbständig in Anspruch nehmen können, dürfte die Wohnnutzung gesichert sein. Die Wohngebäudeeigenschaft kann auch nicht deswegen abgelehnt werden, weil Wagenplätze anderen baulichen Gesamtanlagen, wie Campingplätzen ähneln und dort gerade nicht gewohnt wird. Das für die Bewertung nach der Baunutzungsverordnung allein maßgebliche Tatbestandsmerkmal ist die objektive Bestimmung des Gebäudes zum Wohnen. Campingplätze dienen nur dem vorübergehenden Aufenthalt. Diese Unterscheidung in der Art der Nutzung verhindert eine Vergleichbarkeit.

Bauwagen erfüllen die Grundvoraussetzungen an ein Wohngebäude i.S. der BauNVO nach dem Gesagten damit nur dann nicht, wenn die für einen dauerhaften Aufenthalt und eine selbständige Haushaltsführung notwendigen Einrichtungen dem*der Bewohner*in nicht zur Verfügung stehen. Darauf, dass das Wohnen im Gegensatz zu den klassischen Wohnformen, wie das Leben in einer Wohnung oder Haus, „alternativ“ ist, kommt es nicht an.⁴⁶ Die abstrakte, vor allem an der Funktion der Einrichtung orientierte Typisierung der Nutzungsart lässt den Ausschluss einer Wohnform nicht zu, weil sie nicht den gesellschaftlichen Erwartungen an ein „normales“ Wohnen entspricht. Sonst müsste selbiges für Tiny Houses gelten, was aber, soweit ersichtlich, nicht vertreten wird.⁴⁷

Im Ergebnis kann das Wohnen im Bauwagen auf einem Wagenplatz der normativen Typisierung des „Wohnens“ gemäß der Art der baulichen Nutzung der BauNVO entsprechen. Wenn die nähere Umgebung einem Gebiet entspricht, welches die Wohnnutzung zulässt, kann einem Wagenplatz die Ungeeignetheit zum Wohnen ohne Berücksichtigung des Einzelfalls jedenfalls nicht pauschal entgegengehalten werden.

⁴⁶ So aber ohne weitere Begründung OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S /298 = LKV 1998, 355 (356).

⁴⁷ Keine Zweifel an der Eignung zum Wohnen von Tiny Houses haben *Struzina/Schömig* ZfBR 2020, 731 (733).

b) Erschließung von Wagenplätzen und Bauwagen im Sinne des BauGB

Ganz grundsätzlich müssen Vorhaben erschlossen sein i.S. des § 34 BauGB, um bauplanungsrechtlich zulässig sein zu können. Das Erfordernis der Erschließung soll gewährleisten, dass ein Vorhaben entsprechend der Nutzungsart sowohl für den*die Nutzer*in als auch für die Allgemeinheit ohne negative Folgen geschehen kann. Es ist hier ein grundstücksbezogener Erschließungsbegriff zugrunde zu legen.⁴⁸ Der bundesrechtliche Begriff der Erschließung enthält dabei keine rechtsnormative Konkretisierung der Anforderungen an die gesicherte Erschließung.⁴⁹ Diese ergeben sich aus der Innenbereichssituation und den konkreten Anforderungen des Vorhabens und des Grundstücks. Die Voraussetzungen für eine gesicherte Erschließung von Wagenplätzen und Bauwagen lassen sich folglich nicht spezifizieren. Es sind nur abstrakte Aussagen möglich.

Zu einer gesicherten Erschließung gehört neben der wegemäßigen Erschließung, d.h. die Anbindung des Vorhabens an ein ausreichend belastbares Straßennetz, insbesondere auch der Anschluss an Wasser und Abwasser. Ein Anschluss an die Stromversorgung sowie Heizungen gehören grundsätzlich nicht zur bauplanungsrechtlichen Erschließung bzw. können diese auch extern erfolgen.⁵⁰ Der Anschluss an die notwendigen Erschließungseinrichtungen muss in der Regel bis unmittelbar an das Vorhabengrundstück heranreichen. Dies gilt insbesondere für die Anbindung an das Straßennetz. Bei mehreren Grundstücken, die nicht im alleinigen Eigentum einer Person liegen, muss die Erschließung eines sog. Hinterliegergrundstücks rechtlich durch Wege- sowie ggfs. Leitungsrechte oder durch die Eintragung von Baulasten dauerhaft gesichert sein.⁵¹ Ebenso muss jedes einzelne Vorhaben auf einem Grundstück hinreichend wegemäßig erschlossen sein, sodass die Zugänglichkeit zu jedem Baugrundstück im Rahmen der konkreten Erfordernisse gegeben ist. Anzumerken ist, dass weitere bauordnungsrechtliche Anforderungen, wie eine ausreichende wegemäßige Erschließung für die Feuerwehr oder die Anforderungen an die Qualität der Erschließung z.B. für die Abwasserbeseitigung aus dem Bauordnungsrecht der Länder hinzutreten.⁵²

Nach dem Gesagten dürften grundsätzliche keine Bedenken daran bestehen, dass Bauwagen und auch Wagenplätze insgesamt entsprechend den bauplanungsrechtlichen Anforderungen erschlossen werden können. Geht man dabei von dem Untersuchungsgegenstand „Wagenplatz“ i.S. einer „Wohngemeinschaft“ aus, bei dem erforderliche Ausstattungen den Bewohner*innen in Gemeinschaftsanlagen zur Verfügung

⁴⁸ Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB, § 30 Rn. 18; EZBK/Söfker, BauGB, § 30 Rn. 40.

⁴⁹ EZBK/Söfke, BauGB, § 34 Rn. 65.

⁵⁰ Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB, § 30 Rn. 20.

⁵¹ Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB, § 30 Rn. 26 ff.; EZBK/Söfke, BauGB, § 34 Rn. 65.

⁵² Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB, § 30 Rn. 22; so auch Struzina/Schömig ZfBR 202, 731 ff.

gestellt werden und sich damit mehrere Wagen auf einem Grundstück befinden, dürfte es anknüpfend an die Erfordernissen der Nutzungsart ausreichen, wenn das Grundstück über eine ausreichend dimensionierte Zufahrt zum öffentlichen Straßennetz verfügt. Auf dem Grundstück selber müssen die einzelnen Bauwagen dann über ein Wegenetz zugänglich sein. Für eine hinreichende Erschließung bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung dürfte es ausreichend sein, dass die Gemeinschaftseinrichtungen, bei denen ggfs. Kochgelegenheiten, Bad sowie Toilette vorgehalten werden, über eine Erschließung an die zentralen Versorgungseinrichtungen verfügen.

Darauf dürfte wohl, wegen des auch in Berlin gemäß § 4 Berliner Betriebsgesetzes geltenden Anschluss- und Benutzungszwangs bei der Wasserversorgung, auch nicht zugunsten z.B. von Komposttoiletten, Wasserzisternen und Kleinkläranlagen oder ähnlichem verzichtet werden.

c) Rechtliche Einordnung der Urteile des OVG Berlin von 1998 und 2003

Die bundesweite Rezeption der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenplätzen im städtischen Bereich ist auch beinahe 20 Jahre nach dem zweiten Beschluss des OVG Berlin vom 22. 1. 2003 zur „Baurechtlichen Zulässigkeit einer Wagenburg“ immer noch weitgehend von der dort dargestellten Rechtsauffassung geprägt.

Die Senate hatten mit ihren Urteilen grob festgestellt, dass sich aus einem städtebaulichen Missstand entsprechend der sog. Trading-Down-Effekt-Rechtsprechung des BVerwG ein drittschützens Abwehranspruch für Grundstücksnachbar*innen ergeben könne. Weiter hält es „Wagenburgen“ als nicht mit den Gebietskategorien vereinbar. Beide Aussagen sowie die Aussage aus dem Gutachten des Parlamentarischen Dienst, dass Wagenplätze stets gegen das Gebot der Rücksichtnahme aus § 1 Abs. 7 BauGB verstießen, sollen in der Folge eingeordnet werden.

aa) Ausnahmsweise Drittschützens Abwehranspruch gegen sog. Wagenburgen

Erstens hat das OVG aus dem in § 34 Abs. 1 BauGB verankerten Gebot der Rücksichtnahme einen Abwehranspruch für Grundstücksnachbar*innen für solche Fälle abgeleitet, bei denen diese in besonderen Einzelfällen von baurechtswidrigen Verhalten auf einem benachbarten Grundstück negativ betroffen sein können. Es knüpft damit an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an, wonach eine nicht gebietsadäquate Nutzung zu einem sog. „Trading-Down-Effekt“ führen könne.⁵³ Der sog. „Trading-Down-

⁵³ Unter vielen BVerwG, Urt. v. 15. 12. 1994 – 4 C 13/93 = NVwZ 1995, 698, welches seine Rechtsprechung vor allem an einer Überbeanspruchung eines Gebiets mit Spielhallen und sonstigen Vergnügungsstätten entwickelt. Die Rechtsprechung wurde im Übrigen vor allem auch in diesem Kontext aufgegriffen, vgl. VGH München, Beschl. v. 4. 12. 2017 – 1 ZB 16/1233; VGH Mannheim, Urt. v. 3. 3. 2005 – 3 S 1524/04; OVG Koblenz, Beschl. v. 27. 8. 2009 – 8 A 10480/09.OVG = ZfBR 2018, 60 jeweils mwN.

Effekt“ bezeichnet in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine durch eine gebietsfremde Nutzungsart oder durch eine Übernutzung mit einer zulässigen Nutzungsart bewirkte Verschlechterung der gebietskonformen Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken. Dadurch sollen im Einzelfall auch Abwehrrechte individuell und handgreiflich beeinträchtigter Grundstücksnachbar*innen ausgelöst werden.⁵⁴ Dies könne vergleichbar zu unzumutbaren Immissionen oder Vorhaben mit erdrückender Wirkung zu unzumutbaren Beeinträchtigungen führen, gegen die sich ein*e Grundstücksnachbar*in wehren können muss. Entscheidend sei für die Vergleichbarkeit mit Wagenplätzen, so das OVG im Beschluss von 1998, dass die Grundstücksnachbar*innen einem „extremen städtebaulichen Missstand“ ausgesetzt seien. Ein Abwehranspruch lasse sich jedenfalls in dem konkreten Fall⁵⁵ nicht unter Rückgriff auf Immissionen oder eine Wertminderung des Grundstücks stützen.

Die umfangreichen Ausführungen zur Untätigkeit der Zulassungsbehörden in beiden Urteilen, die in der Argumentation jeweils im direkten Zusammenhang mit dem individuellen Abwehranspruch der Grundstücksnachbar*innen stehen, lassen den Schluss zu, dass nicht die Existenz eines Wagenplatzes in der Nachbarschaft zu Belästigungen geführt hat, sondern gerade der von den Behörden geduldete quasi rechtsfreie Raum, und damit die ungeordnete städtebauliche Entwicklung, den subjektiven Abwehranspruch gegen die Wagenplätze maßgeblich mitbegründet hat. So heißt es im Beschluss von 1998:

„Eine Verwaltung, die in Missachtung ihres gesetzlichen Auftrags (vgl. § 1 Abs. 3 und 5 BauGB) eine städtebauliche Entwicklung und Ordnung geradezu verhindert, handelt rücksichtslos gegenüber den betroffenen Grundstückseigentümern.“

Und weiter:

„Anhaltspunkte dafür, dass der Ag. (die Stadt Berlin, Anm. d. Verf.) sich bemüht hat, die unhaltbare bauliche Situation wenigstens näher an das geltende Recht heranzuführen, sind weder von den Vertretern des Ag. in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden noch waren sie, zumal ein Verwaltungsvorgang des Bauaufsichtsamts nicht existierte [...], dem beschließenden Senat sonst erkennbar.“

⁵⁴ Entscheidungen zu diesem Effekt werden in der Regel im Zusammenhang mit der Genehmigung von Spielhallen und Betrieben des Sexgewerbes getroffen, vgl. unter vielen BVerwG, Beschl. v. 4. 9. 2008 – 4 BN 9/08 = ZfBR 2008, 799; BVerwG, Urt. v. 15. 12. 1994 – 4 C 13/93 = NVwZ 1995, 698; VGH München, Beschl. v. 4. 12. 2017 – 1 ZB 16/1233 = BeckRS 2017, 134585.

⁵⁵ OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355 (357).

Das OVG Berlin schließt sich dieser Wertung in seinem Beschluss von 2003 an.⁵⁶ Dort heißt es:

„Mit dem VG sieht auch der Senat die naheliegende Gefahr, dass auf Grund der mehrjährigen Zulassung einer faktisch dem Geltungsbereich des öffentlichen Baurechts entzogenen Enklave die Nachbargrundstücke städtebaulich entwertet würden, [...]. Dies Befürchtung rechtfertigt sich insbesondere daraus, dass derzeit Art und Umfang der Inanspruchnahme des Grundstücks für die Einrichtung einer Wagenburg allein durch zivilrechtliche Vereinbarungen festgelegt sind und mangels einer präventiv oder repressiv eingreifenden behördlichen Kontrolle mit hoheitlichen Mitteln für die Nachbarschaft nicht hinreichend sichergestellt ist, dass einer Fehlentwicklung der konzeptionell auf die Erprobung alternativer Lebensformen angelegten Nutzung – ungeachtet der erkennbaren Bemühungen des Vereins um einen umgebungsverträglichen Betrieb der Wagenburg – bei gegebenem Anlass effizient begegnet werden kann.“

Daraus lässt sich schließen, dass ein aus dem sog. Trading-Down-Effekt entwickelte Abwehranspruch für betroffene Grundstücksnachbar*innen für das OVG vor allem in der Untätigkeit der Behörden gesehen werden muss. Dass den Grundstücksnachbar*innen mangels baurechtlicher Auseinandersetzung mit den Wagenburgen eine nicht absehbare Entwicklung des Areals droht, soll den Drittschutz begründen.

Gleichzeitig wird aber in beiden Beschlüssen der Eindruck vermittelt, dass ein solcher Drittschutz nicht gegeben wäre, wenn die Zulassungsbehörde steuernd mit den Mitteln des Baurechts ggfs. auch schon präventiv, d.h. durch Genehmigungsverfahren, die Verhältnisse in einem Mindestmaß ordnen würde.⁵⁷ Ein „extremer städtebaulicher Missstand“ durch eine baurechtsautonome Enklave wird dann nicht mehr angenommen werden können. Die bei Genehmigung eines Wagenplatzes, z.B. im Rahmen einer Bauleitplanung, entstehenden bau- und bodenrechtlichen Spannungen können im Aufstellungs- und Abwägungsprozess hinreichend gelöst werden.

Entsprechend der Rechtsprechung des BVerwG zum Trading-Down-Effekt dürfte Drittschutz in solchen Fällen nur dann bestehen, wenn aufgrund von ggfs. zahlreichen Wagenplätzen in der Umgebung ein Gebiet zu kippen droht. Voraussetzung für das Eintreten dieses rein theoretischen Falles wäre aber schon, dass die Wohnnutzung von

⁵⁶ OVG Berlin, Beschl. v. 22. 1. 2003 – 2 S 45/02 = LKV 2003, 276 (278).

⁵⁷ Vgl. OVG Berlin, Beschl. v. 22. 1. 2003 – 2 S 45/02 = LKV 2003, 276 (278), wo es heißt, dass der den Drittschutz begründende sog. „Trading-Down-Effekt“ darin begründet sei, dass die Gefahr bestünde, dass „auf Grund der mehrjährigen Zulassung einer faktisch dem Geltungsanspruch des öffentlichen Baurechts entzogenen Enklave die Nachbargrundstücke städtebaurechtlich entwertet“ würden.

Bauwagen bzw. auch Wagenplätzen gegenüber dem Wohnen in z.B. Wohnungen als Nutzungsart abweichend beurteilt wird.⁵⁸ Jedenfalls dürfte ein drittschützender Abwehranspruch für Grundstücksnachbar*innen in solchen Fällen nicht schon *per se* deswegen bestehen, weil sich in der Nachbarschaft ein Wagenplatz befindet. Einen allgemein gültigen städtebaulichen Erfahrungssatz dahingehend, dass sich Wagenplätze negativ auf ihre Umgebung auswirken, dürfte in solchen Fällen jedenfalls nicht haltbar sein. Negative Auswirkungen müssten danach von den Grundstücksnachbar*innen erst bewiesen werden.⁵⁹

bb) Wagenplätze als wohngebietsunverträgliche Wohnnutzungen?

Zweitens wird aus den Beschlüssen regelmäßig die Rechtsauffassung abgeleitet, dass Wagenplätze unter keinen Umständen bauplanungsrechtlich in Baugebieten der in §§ 1 Abs. 2, 2-10 BauNVO genannten Art zulässig seien. Bezug genommen wird dafür vor allem auf den ersten OVG-Beschluss. Nachdem darin verneint wurde, dass sich Bauwagen in die nähere Umgebung gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB einfügen, heißt es weiter:

„Sie [Anm.: Wagenburgen] wären überdies in keinem der in § 1 Abs. 2, Abs. 3 BauNVO aufgeführten Baugebieten zulässig, denn diese Art des `alternativen Wohnen´ ist bauplanungsrechtlich nicht vorgesehen, wie sich der normativen Typisierung der Art der baulichen Nutzung in den verschiedenen Gebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO entnehmen lässt, [...]. Die Wohnwagen erfüllen die Grundvoraussetzung für `Wohngebäude´ im Sinne der Baunutzungsverordnung nicht, da sie zum dauernden Wohnen geeignet sein müssen.“

Auf den ersten Blick scheint das OVG Berlin hier tatsächlich Wagenplätze die baurechtliche Zulässigkeit außerhalb von Sondergebieten abzusprechen. Bei genauerer Betrachtung bestehen Zweifel daran, ob das OVG das tatsächlich auch so gemeint hat.

Zweifel bestehen zum einen, weil das OVG explizit von alternativem Wohnen „*dieser Art*“ spricht. Zum anderen dürfte die Aussage, dass Bauwagen sich nicht zum dauerhaften Wohnen eignen, zumindest in Anbetracht der aktuellen Entwicklung in diesem Bereich in dieser Pauschalität nicht mehr haltbar sein.

Der Beschluss des OVG von 1998 muss vor dem Hintergrund des konkret zu beurteilenden Sachverhalts und damit der Zustände auf dem streitigen Wagenplatz sowie dem Verhalten der zuständigen Behörden bewertet werden. Auf der Fläche standen die Bauwagen dicht gedrängt auf einem unplanieren Grundstück. Der Wagenplatz verfügte weder über einen

⁵⁸ In diese Richtung BVerwG, Urt. v. 3. 4. 1987 – 4 C 43/84 -, juris Rn. 13.

⁵⁹ Ausdrücklich mangels Nachweises der negativen Auswirkungen Drittschutz gegen einen Wagenplatz ablehnend VG Leipzig, Beschl. v. 26. 4. 2005 – 5 K 1098/04 bestätigt durch OVG Bautzen, Beschl. v. 12. 6. 2008 – 1 B 666/07; vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 16. 4. 2008 – 3 S 3005/06.

Strom- noch einen Wasser- oder Abwasseranschluss. Auch Sanitäreanlagen waren keine vorhanden. Die zuständige Bauverwaltung hatte trotz Kenntnis der Umstände dem Wagenplatz die Fläche zur Verfügung gestellt, Mietverträge abgeschlossen, gleichzeitig aber keinerlei Anstalten gemacht, irgendwie ordnend einzugreifen. Es handele sich daher um eine „*totale Abkehr vom geltenden Bebauungsrecht*“, dass über die Auswirkungen von sonstigen ungenehmigten und nicht genehmigungsfähigen Vorhaben auf andere Grundstücke hinausgehe.⁶⁰

Unter diesen Umständen ist der Auffassung des OVG rechtzugeben. Unter den genannten Umständen eignen sich Wohnwagen zumindest nach geltendem Recht nicht zum dauernden Wohnen. Sie passen dann auch nicht in eine der Gebietskategorien der BauNVO. Wagenburgen, wie sie OVG Münster und wohl aus das OVG Berlin definieren, nämlich als „*baurechtswidrige Ansammlungen bewohnter Bauwagen*“⁶¹, können nicht mit Wagenplätzen gleichgesetzt werden, für die, z.B. über Baugenehmigungen oder im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens, Baurecht geschaffen wurde.

Das OVG Berlin hat seine missverständliche Aussage dann auch im Beschluss aus 2003 dahingehend relativiert. Im Leitsatz 1 zu der Entscheidung heißt es:

„1. Eine so genannte Wagenburg, die allein auf Grund privatrechtlicher Vereinbarungen mit dem Grundstückseigentümer, jedoch ohne präventive hoheitliche Kontrolle oder Reglementierung der Erprobung alternativer Lebensformen dienen soll, kann sich in keinen nach § 34 BauGB zu beurteilenden innerstädtischen Bereich einfügen.“

Das OVG hat seine Rechtsauffassung somit korrigiert.⁶² Es geht nicht mehr *per se* davon aus, dass Wagenplätze sich nicht z.B. in ein Wohngebiet einfügen können.

Damit rechtsdogmatisch zwingend verbunden ist auch eine geänderte Einschätzung dazu, dass sich Bauwagen unter keinen Umständen zum dauernden Wohnen eignen. Wie oben dargestellt, kann die Eignung durchaus gegeben sein. Es ist positiv zu bewerten, dass das OVG diese Rechtsauffassung, die es im vorherigen Beschluss noch mit Verweis auf eine viel kritisierte Kommentarstelle begründet hatte,⁶³ wohl aufgegeben hat. In der im Beschluss von 1998 zitierten Kommentarstelle⁶⁴ wird Gebäuden z.B. dann die Eignung zum Wohnen abgesprochen, wenn es sich um Unterkünfte handele, die als „Schlichtwohnungen“ der

⁶⁰ OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355 (357).

⁶¹ OVG Münster, Beschl. v. 6. 8. 2001 – 10 B 705/01, Rn. 1.

⁶² Vgl. dazu auch Leitsatz 1 aus dem Beschluss OVG Berlin, Beschl. v. 13. 3. 1998 – 2 S 2/98 = LKV 1998, 355 (357), wo es noch heißt: „*Sogenannte Wagenburgen sind bauplanungsrechtlich in keinem der in §§ 1 II, 2-10 BauNVO aufgeführten Baugebieten zulässig*“.

⁶³ Z.B. *Fugmann-Heesing* DÖV 1996, 322 (323); *Krüper* DÖV 2016, 793 (801), der im Übrigen auch darauf hinweist, dass sich die Begrifflichkeiten in dem Kommentar bis heute nicht geändert hätten, sondern lediglich in Gänsefüßchen gesetzt worden sind.

⁶⁴ Fickert/Fieseler, BauNVO, Rn. 10, Aufl. 8 (1995).

bekannten Art für „Asoziale“ bereitgestellt würden, d.h. für Personen, die ihre Armut selbst verschuldet hätten (z.B. durch Trunksucht oder aus sonstigen Gründen) im Gegensatz zu Unterkünften für mittellose Familien, die ihre Armut nicht selbst verschuldet hätten.⁶⁵ Der zur Begründung herangezogene Kommentarstelle mangelt es offensichtlich an objektivierbaren Merkmalen, die im Rahmen der vorzunehmenden normativ-typisierenden Betrachtung der Art der Nutzung eine Relevanz haben kann.

cc) Keine Verletzung des Abwägungsgebots gemäß § 1 Abs. 7 BauGB

Im Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin wird unter Verweis auf die Entscheidungen des OVG Berlin die Ansicht vertreten, eine Legalisierung von Wagenplätzen könne auch im Rahmen einer Bauleitplanung in keinem Fall rechtmäßig erfolgen. Es läge stets eine Verletzung des Gebots der Rücksichtnahme vor, wie es auch im Rahmen des Abwägungsprozesses gemäß § 1 Abs. 7 BauGB zu prüfen sei. Bezuggenommen wird dafür auf die Ausführungen des OVG Berlin zur Begründung des drittschützenden Anspruchs.

Nicht nur, aber jedenfalls, wenn man der oben dargelegten Auslegung der Urteile folgt, dürfte die in dem Gutachten vertretene Rechtsauffassung nicht haltbar sein. Die Senate haben die Rechtsprechung des BVerwG zum sog. „Trading-Down-Effekt“ trotz dessen anerkannten Ausnahmecharakters nochmal erweitert. Maßgeblich war gerade, dass ein Eingreifen der zuständigen Behörden zur Herstellung einer ordnungsgemäßen, d.h. planvollen städtebaulichen Entwicklung bisher nicht stattgefunden hatte und auch nicht absehbar war. Nur deshalb haben sie zur Begründung eines drittschützenden Abwehranspruchs über die engen Voraussetzungen der übrigen Ausnahmen hinaus an die spezielle Ausprägung des Gebots der Rücksichtnahme gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 (i.V.m. § 1 Abs. 9) BauNVO angeknüpft. Es ging hier um die Abwehr von Einwirkungen von „extremen städtebaulichen Missständen“. Von einem solchen kann nach der Rechtsprechung des OVG schon nicht mehr ausgegangen werden, wenn eine städtebauliche Ordnung im Rahmen einer Baugenehmigung oder Bauleitplanung geschaffen wird. Die unzumutbare Beeinträchtigung, dass ein*e Grundstückseigentümer*in wegen der jetzt und auch Zukunft ungeordneten Verhältnisse nicht planen könne und deshalb negative Auswirkungen auf seine*ihre Vorhaben und Grundstücke befürchten müsse, wäre dann hinfällig.

Darüber hinaus hat das Gebot der Rücksichtnahme, wie es im Rahmen eines Abwägungsvorgangs einer Bauleitplanung zur Anwendung kommt, auch eine andere rechtliche Ausprägung als jenes in der BauNVO. Ist es im Rahmen des § 15 Abs. 1 S. 1 BauNVO (sowie des § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB) als Abwehranspruch gegen unzumutbare

⁶⁵ Vgl. Fickert/Fieseler, BauNVO, Rn. 16.3, Aufl. 8 (1995); heute Fickert/Fieseler/*Determann/Stühler*, BauNVO, § 3 Rn. 16.3, Aufl. 14 (2014).

Beeinträchtigung durch fremde Vorhaben konzipiert, eröffnet es im Rahmen der Abwägungsentscheidung Privaten die Möglichkeit, ihre privaten Belange als abwägungserhebliche Belange in die Gesamtabwägung „untereinander und gegeneinander“ mit anderen relevanten öffentlichen und privaten Belangen einzubringen.⁶⁶ Ob das Gebot der Rücksichtnahme verletzt ist, kann danach nicht pauschal beantwortet werden. Es hängt auch und vor allem von der Gewichtung der weiteren zu berücksichtigenden Belange ab. Es ist somit im Kern eine Frage der Verhältnismäßigkeit und nicht der Verletzung eines konkreten Rechtsguts. Schon deshalb sind die Sachverhalte nicht vergleichbar.

Im Ergebnis steht das Gebot gerechter Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB einer Bauleitplanung, die einen Wagenplatz festsetzt, nicht grundsätzlich entgegen. Wie bei jeder anderen Bauleitplanung kommt es hier auf eine Abwägungsentscheidung an.

dd) Zusammenfassung

Im Ergebnis kann den zwei die Rechtsauffassung zu Bauwagenplätzen prägenden Beschlüssen des OVG Berlin unter Beachtung der konkret zu beurteilenden Sachverhalte und in einer Gesamtschau der Beschlussbegründung weder entnommen werden, dass Wagenplätze in keinem Baugebiet der BauNVO zulässig sind und sich *per se* nicht einfügen, noch kann ihnen entnommen werden, dass sich Bauwagen nicht zum „Wohnen“ i.S. der BauNVO eignen.

Von den Beschlüssen bleibt danach eine Erweiterung drittschützender Abwehransprüche gegen städtebauliche Entwicklungen in der Nachbarschaft, die in der tatsächlichen Form formell und materiell in höchstem Maße baurechtswidrig sind, wenn die zuständige Behörde trotz Kenntnis der Umstände und entgegen ihres gesetzlichen Auftrags untätig bleibt.

Im Umkehrschluss bestehen solche Ansprüche nicht, wenn die Behörde durch präventive hoheitliche Kontrolle, z.B. im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens, reglementierend eingreift.

2. Genehmigungsfähigkeit von Wagenplätzen und Bauwagen im Innenbereich nach § 34 BauGB

Geht man von einer grundsätzlichen Gebietsverträglichkeit von Bauwagen und Wagenplätzen in solchen Baugebieten aus, die gemäß der BauNVO das Wohnen erlauben und damit dort „Wohngebäude“ allgemein zulässig sind, ist eine planungsrechtliche

⁶⁶ Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, BauGB, § 1 Rn. 122 ff.

Zulässigkeit von Wagenplätzen und Bauwagen im Innenbereich nach § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB zu prüfen.⁶⁷

Eine Legalisierung ist danach dann möglich, wenn sich der Wagenplatz bzw. die damit zu genehmigenden baulichen Anlagen oder einzelne Bauwagen in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Eine Legalisierung von Wagenplätzen im Berliner Innenbereich ohne vorbereitende Bauleitplanung ist damit entweder dann möglich, wenn die Bauwagen hinsichtlich Art (vgl. §§ 1 Abs. 2, 2-10 BauNVO) und Maß (vgl. §§ 16 ff. BauNVO) der baulichen Nutzung eine Entsprechung in der näheren Umgebung finden oder aber trotz Abweichungen von dem bestehenden Rahmen ein Einfügen gegeben ist.

Für die hier nur abstrakt durchführbare Prüfung wird von einer städtischen Lage des Wagenplatzes im Umfeld von zum Wohnen geeigneten Gebieten ausgegangen. Sofern ein Wagenplatz in einem als Gewerbegebiet einzuordnendem Gebiet liegt, ist die Legalisierung eines Wagenplatzes mit dem Ziel, die Wohnnutzung zu sichern, ohne begleitende Bauleitplanung grundsätzlich nicht möglich.

a) Eigenart der näheren Umgebung

Für die Maßstabsbildung hinsichtlich möglicher Art und Maß eines geplanten Vorhabens ist die „nähere Umgebung“ ausschlaggebend. Diese ist insoweit zu berücksichtigen, als sich die Ausführungen des Vorhabens auf sie auswirken können und soweit die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder beeinflusst.⁶⁸ Die Eigenart ist dabei für jedes einzelne Kriterium des Einfügens, d.h. Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, zu ermitteln.⁶⁹

Bei Bauwagen und Wagenplätzen, die dem dauerhaften Wohnen dienen sollen, dürfte danach entscheidend sein, ob sich in der Umgebung Gebäude mit verhältnismäßig kleiner Grundfläche und Höhe finden. Dabei ist zu beachten, dass neben den Hauptgebäuden auch Nebenanlagen maßstabsbildend sein können. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kommt es nämlich nur auf den tatsächlichen Eindruck an und nicht darauf, ob sich die Anlage zum ständigen Aufenthalt von Menschen eignet.⁷⁰ Gerade hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung dürften für die Legalisierung von Wagenplätzen nach dieser

⁶⁷ Positive Beispiele einer Legalisierung von Wagenplätzen ohne begleitende Bauleitplanung sind aus Potsdam, Mainz und Eisenberg (Thüringen). Daneben gibt es zahlreiche Beispiele zur Wohnnutzung genehmigter Tiny Houses.

⁶⁸ Battis/Krautzberger/Löhr/*Mitschang*, BauGB, § 34 Rn. 21; BVerwG, Urt. v. 26. 5. 1978 – IV C 9/77.

⁶⁹ BVerwG NVwZ 2017, 717 (718); BVerwG NVwZ 2014, 1246.

⁷⁰ BVerwG ZfBR 2017, 263 (265); *Struzina/Schömig* ZfBR 2020, 731 (732).

höchstrichterlichen Rechtsprechung auch Gebäude wichtig sein, die sich z.B. im Hinterhof befinden und z.B. als Garagen, Gartenhäuser oder Werkstätten genutzt werden.⁷¹

b) Einfügen in die nähere Umgebung

Entscheidend für die Zulässigkeit eines Vorhabens ist, ob es sich in die ermittelte Eigenart einfügt, es sich also in dem durch die Umgebung gesetzten Rahmen hält.

Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung dürfte eine Zulässigkeit des Vorhabens unproblematisch sein, wenn man zum einen, wie hier vertreten, von der Eignung von Bauwagen zum dauerhaften Wohnen ausgeht und sich das Vorhaben zum anderen auch in einem dem Wohnen dienenden Gebiet befindet. Wagenplätze dürften hier zulässig sein.

Größere Probleme dürfte es gerade in den innenstädtischen Lagen Berlins beim Einfügen eines Wagenplatzes oder einzelner Wagen in das Maß der baulichen Nutzung geben. Selbst bei einem großzügig gesteckten Rahmen, der ggfs. auch kleinere Gebäude und Nebenanlagen in der Nachbarschaft berücksichtigt, dürfte das Maß der baulichen Nutzung bei Bauwagen den vorgegebenen Rahmen noch unterschreiten. Ein Einfügen von einzelnen Bauwagen oder eines Wagenplatzes dürfte mangels hilfreicher Referenzobjekte in der Umgebung die Ausnahme bilden.

Noch schwieriger dürfte die Genehmigungslage mit Blick auf die Bauweise werden. Hier gelten die von der Rechtsprechung für das Einfügen anerkannten Kriterien ohne weiteres.⁷² Wenn die Eigenart der näheren Umgebung, wie in Berlin üblich, mehrheitlich von einer geschlossenen Bauweise geprägt ist, die noch dazu eine straßenbündige Blockrandbebauung aufweist, dürften sich Bauwagen und Wagenplätze nicht im zulässigen Rahmen halten.

c) Einfügen beim Abweichen von dem bestehenden Rahmen

Ist im Regelfall nicht davon auszugehen, dass sich Bauwagen oder Wagenplätzen wegen ihrer geringen Größe und losen Aufstellung auf der Fläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen, schließt das die Verwirklichung eines Vorhabens dennoch nicht generell aus. Weil es bei dem Kriterium „Einfügen“ nämlich weniger um Einheitlichkeit, sondern um Harmonie geht,⁷³ können sich Vorhaben auch dann in die nähere Umgebung einfügen, wenn sie sich zwar nicht innerhalb des vorhandenen Rahmens halten, im Übrigen aber keine nur durch eine Bauleitplanung zu bewältigenden bodenrechtlichen Spannungen in das Gebiet hineingetragen werden. So kann auch hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung nach unten (oder oben) abgewichen werden.

⁷¹ BVerwG ZfBR 2017, 263 (265); *Struzina/Schömig* ZfBR 2020, 731 (732).

⁷² Vgl. EZBK/Söfker, BauGB, § 34 Rn. 47.

⁷³ Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB, § 34 Rn. 30; BVerwG, Urt. v. 26. 5. 2021 – 4 C 9/77, wonach das Kriterium des Sich-Einfügens nicht zur „Uniformität“ zwingt.

Eine Zulassung von Vorhaben, die sich nicht einfügen, ist dann ausgeschlossen, wenn die Genehmigung bewältigungsbedürftige Spannungen begründet oder erhöht. Die abstrakte Möglichkeit einer negativen Wirkung auf andere Nutzungen genügt. Es braucht keine konkreten Anhaltspunkte. Regelmäßig werden Spannungen dadurch entstehen, dass mit der Genehmigung eine negative Vorbildwirkung geschaffen wird, die in naher Zukunft eine Verschlechterung der Situation nach sich ziehen kann. Maßgeblich sind bei der Bewertung vor allem die städtebaulichen Belange des § 1 Abs. 6 BauGB.

Gerade bei kleineren Vorhaben, wie der Aufstellung von einzelnen Bauwagen oder kleineren Wagenplätzen, ist nicht sicher gesagt, dass dadurch bodenrechtliche Spannungen entstehen, deren Bewältigung zwingend ein Bauleitplanverfahren erforderlich macht. In der Regel dürfte das aber wegen des stark abweichenden Maßes und auch der bei der Art der baulichen Nutzung zu berücksichtigenden „alternativen Wohnform“ der Fall sein. Mögliche besondere Anforderungen, die bei Genehmigung von Bauwagen und Wagenplätzen erforderlich werden, können gerade zu Beginn möglicher Legalisierungsprozesse eine besondere Berücksichtigung der Belange der Nachbarschaft sinnvoll machen. Nichtsdestotrotz darf auch nicht übersehen werden, dass ein Wagenplatz sich im Vergleich zu vielgeschossigen, massiven Wohngebäuden hinsichtlich von Eingriffen in die Natur, Zunahme des Verkehrs, Veränderung des Kleinklimas eher positiv als negativ auswirken dürfte. Eine Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 BauGB sollte daher grundsätzlich schon erfolgen.

3. Rechtmäßigkeit von qualifizierten Bebauungsplänen zur Festsetzung von Wagenplätzen

Gerade zur rechtssicheren Legalisierung von Wagenplätzen wird man auf das Mittel der Bauleitplanung zurückgreifen müssen. Das gilt umso mehr in einem großstädtisch geprägten Umfeld, das von hoher und dichter Blockrandbebauung geprägt ist. Auch um die Anforderungen an die gewünschte Kollektivität der Wohnform erfüllen zu können, bietet sich die Bauleitplanung an. Mit dem bunten Strauß an möglichen Festsetzungen, die § 9 Abs. 1 BauGB den Planungsämtern bietet, lassen sich für viele bodenrechtliche Fragen Lösungen finden.

In der Legalisierungspraxis einzelner Städte, die sich erfolgreich an einer Legalisierung von Wagenplätzen versucht haben, griff man dafür auf die Regelung des § 11 BauNVO zurück oder man hält eine Legalisierung insbesondere darüber für möglich.⁷⁴ Man hat Sondergebiete „Alternatives Wohnen“ gegebenenfalls in Verbindung mit umweltspezifischen Aspekten festgesetzt. Dadurch wurde auf die bisher verbreitete

⁷⁴ So z.B. Stadt Leipzig, Verwaltungsstandpunkt Nr. VI-A-03182-VSP-01 v. März 2017.

Auffassung⁷⁵ reagiert, dass das Wohnen auf Wagenplätze in Bauwagen nicht dem Begriff „Wohnen“ i.S. der BauNVO entspreche und Bauwagen auch keine „Wohngebäude“ darstellten. Gleichzeitig weisen Wagenplätze besondere Spezifikationen gegenüber „normalen“ Wohngebieten auf, die die Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für „Alternatives Wohnen“ naheliegend erscheinen lassen.

Es ist aber darauf zu achten, dass Festsetzung von Sondergebieten ausweislich des § 11 BauNVO nur zulässig sind, wenn sich die Darstellung und Festsetzungen wesentlich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 11 BauNVO unterscheiden. § 11 BauNVO entbindet die Gemeinden/Bezirke nicht vom sog. Typenzwang,⁷⁶ d.h. sie haben nicht das Recht, eigene Baugebietskategorien zu erfinden. Die bei Eröffnung der Planungsmöglichkeit nach § 11 Abs. 1 BauNVO bestehende weitgehende Festsetzungsfreiheit lässt eine besondere Steuerung der Nutzung des Gebiets zu. Diese dürfen aber nur die Art, nicht das Maß der baulichen Nutzung betreffen. Des Weiteren müssen die Festsetzungen grundstücksbezogen sein, müssen also angeben, wie die einzelnen Baugrundstücke genutzt werden können. Damit auf § 11 BauNVO zurückgegriffen werden kann, muss sich die Eigenart des Gebiets in der besonderen Ausprägung der Nutzungsart bezogen auf einzelne Baugrundstücke ergeben.

Geht man mit der von einigen im Schrifttum vertretenen Rechtsauffassung weiter davon aus, dass Wohnen in Bauwagen und Wagenplätze in Baugebieten nach § 2-10 BauNVO nicht zulässig sind, verbleibt zur Legalisierung tatsächlich nur die Festsetzung von Sondergebieten nach § 11 BauNVO. Bisher war dies rechtssicher möglich.⁷⁷ „Wohnen“ allgemein ist dann eine vom „Wohnen im Bauwagen“ abweichende Nutzungsart. Im Ansatz nachvollziehbar begründen lässt sich dies mit der Rechtsprechung des BVerwG zur fehlenden Vergleichbarkeit der Art der Nutzung von Wochenendhäusern. In einem Urteil aus dem Jahr 1987 heißt es:

„Ein Wochenendhaus unterscheidet sich nach der `Art der baulichen Nutzung´ wesentlich von Wohnwagen, die lediglich ortsfest abgestellt sind. Auch wenn ortsfest abgestellte Wohnwagen nach dem Landesbaurecht als bauliche Anlage gelten, so haben sie doch, was ihre bodenrechtliche Relevanz betrifft, eine andere Qualität als fest errichtete Häuser etwa gleicher Größenordnung; denn ihr Bezug am Standort ist durch die Möglichkeit, sie ohne nennenswerten Zeit- und Kostenaufwand sowie ohne Verlust an Substanz wieder zu entfernen, weniger dauerhaft. Die von ihnen in Anspruch genommenen Flächen können

⁷⁵ S.o. die Auseinandersetzung mit den Beschlüssen des OVG.

⁷⁶ *Boeddinghaus/Grigoleit*, BauNVO, § 11 Rn. 1.

⁷⁷ So grds. auch *Fehlau*, Gutachten zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenplätzen im Innenbereich, für den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 19. 10. 2020, S. 12.

leichter einer anderen Nutzung zugeführt werden [...]; denn das Bebauungsrecht stellt mit dem Begriff der „Art der baulichen Nutzung“ nicht nur – funktional darauf ab, für welchen Zweck Anlagen genutzt werden, sondern auch darauf, um welche Art von baulichen Anlagen es sich handelt, weil auch Letzteres bodenrechtlich bedeutsam ist.“⁷⁸

Es lässt sich danach sicherlich gut argumentieren, dass hinsichtlich eines Wagenplatzes bzw. eines Bauwagens gegenüber dem konventionellen Wohnen schon wegen der Festigkeit der Verbindung mit dem Boden sowie der Inanspruchnahme von Fläche und Raum eine bodenrechtlich bedeutsame Unterscheidung getroffen werden kann. Die Frage wäre dann, ob der Unterschied nur in der Art der baulichen Anlage gesehen werden kann oder auch in der Form des Zusammen- „Wohnens“.

Die Frage stellt sich gerade mit Blick auf die zunehmende Zahl geplanter Tiny House-Siedlungen. Soweit bekannt und ersichtlich werden derartige Siedlungen bisher als Wohngebiete gemäß §§ 3 u. 4 BauNVO geplant. Von „alternativem Wohnen“ ist hier nicht die Rede. Zulässig sind dabei mitunter sowohl fest errichtete Kleinsthäuser als auch sog. Tiny Houses on Wheels. Teilweise sollen diese Kleinsthäuser auf Rädern ausdrücklich verboten werden. Finden sich keine Reglementierungen zur Art der Verbindung mit dem Boden, sondern beschränken sich die Festsetzungen auf die Grundfläche und Höhe des Wohngebäudes verbleibt als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Tiny House- und Bauwagen-Siedlungen, das Angewiesensein auf Gemeinschaftseinrichtungen der Wagenplatzbewohner*innen. Ob dies eine relevante Unterscheidung des „Wohnens“ i.S. der BauNVO darstellt, die zu einer Differenzierung der Art der baulichen Nutzung in dem Maße führt, dass ein Sondergebiet festgesetzt werden kann, ist noch nicht entschieden.

Diese Frage kann im Rahmen des Gutachtens auch nicht beantwortet werden. Nach Auffassung des Verfassers liegt es für Wagenplätze, zu denen neben der Wohnnutzung nicht noch eine zusätzliche Nutzung, z.B. als Umweltbildungsgarten, hinzutreten rechtlich näher, von einer Wohnnutzung i.S. der §§ 3, 4, und 6 BauNVO auszugehen. Denn auch wenn das BVerwG bei Art der baulichen Nutzung nicht nur anhand des funktionalen Zwecks unterscheidet, sondern auch die Art der baulichen Anlage berücksichtigt, ist damit noch nichts dazu gesagt, ob es sich nicht nur um eine andere Form des Wohnens oder nicht um Wohnen i.S. der BauNVO handelt. Weil das Leben auf dem Bauwagenplatz bei Erfüllung aller zur Sicherung einer selbständigen Haushaltsführung Ausstattungsmerkmale durchaus rechtlich belastbar als „Wohnen“ i.S. der BauNVO und ein Bauwagen als „Wohngebäude“ definiert werden kann, sprechen die wohl besseren Argumente gegen die Ausweisung eines Sondergebiets und für die Ausweisung eines Wohngebiets.

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 3. 4. 1987 – 4 C 43/84 -, juris Rn. 13.

Im Ergebnis bestehen wegen der ungeklärten Rechtslage Unwägbarkeiten bei beiden Lösungen. Gerade um Wagenplätze von ihrem negativen Stigma zu befreien und es planungsrechtlich entsprechend der immer beliebteren Tiny House-Siedlungen gleichzustellen, ist eine Festsetzung als Wohngebiet vorzugswürdig.

III. Bauordnungsrechtliche Fragen bei der Legalisierung von Wagenplätzen

Um die Wohnnutzung einzelner Bauwagen sowie ganzer Wagenplätze für die dauerhafte Wohnnutzung zu legalisieren, muss die Errichtung nicht nur bauplanungsrechtlich, sondern auch bauordnungsrechtlich im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen der Berliner Bauordnung stehen. Diese stellt, abhängig von der Art der baulichen Anlage sowie der beabsichtigten Nutzung, unterschiedliche Anforderungen an deren Genehmigungsfähigkeit.

Gesetzeszweck der Bauordnung ist entsprechend § 3 BauO Bln, dass Anlagen unter anderem so errichtet werden, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden. Das Bauordnungsrecht ist danach vor allem sog. Gefahrenabwehrrecht. Es geht ganz regelmäßig nicht um das „OB“ der Zulässigkeit der Errichtung einer baulichen Anlage, sondern um das „WIE“. Zwar kann man hier theoretisch auch dazu kommen, dass eine Genehmigungsfähigkeit rechtlich unter keinen Umständen hergestellt werden kann. Das dürfte aber die absolute Ausnahme sein. Die Herstellung der Genehmigungsfähigkeit scheitert vor allem an finanziellen Aspekten.

Im Rahmen des Gutachtens kann nicht auf alle Anforderungen an die bauordnungsrechtlich genehmigungsfähige Errichtung von Bauwagen eingegangen werden. Untersucht werden soll vor allem, welche grundsätzlichen Anforderungen das Bauordnungsrecht an die Errichtung von Bauwagen zur Wohnnutzung stellt sowie ob und, wenn ja, inwieweit Abweichungen von den Regelungen der BauO Bln möglich sind. Gegebenenfalls auftretende Defizite in den Regelungen, die eine Genehmigungsfähigkeit von Bauwagen entgegenstehen, werden unter dem **Gliederungspunkt G** diskutiert. Dort werden auch die Möglichkeiten einer Genehmigungsvereinfachung durch die Anerkennung von Wagenplätzen als bauliche Gesamtanlage entsprechend z.B. von Camping-, Wochenend- und Zeltplätzen aufgezeigt.

grundsätzlich Abstandsflächen von jeweils mindestens drei Metern haben, wobei diese sich nicht überlagern dürfen. Somit müssen sie in einem Abstand von sechs Metern zueinanderstehen. Geringere Abstände können nur im Rahmen einer ordnenden Bauleitplanung festgesetzte oder durch Abweichungen nach § 67 BauO Bln zugelassen werden.

3. Die Einhaltung der Anforderung der Energieeinsparverordnung ist nachzuweisen. **(A)**
§ 15 (4) BbgBO i.V. m. § 12 (2) BbgBauVorIV
4. Öffnungen und Fenster, die als Rettungswege dienen, müssen im Lichten mindestens 0,90 m x 1,20 m groß und nicht höher als 1,20 m über der Fußbodenoberkante angeordnet sein. **(A)**
§ 37 (5) BbgBO
5. In den Gebäuden 1 und 2 müssen die Aufenthaltsräume (ausgenommen Küchen) und Flure, über die Rettungswege von Aufenthaltsräumen führen, jeweils mind. einen Rauchwarnmelder haben. **(A)**
§ 48 (4) BbgBO
6. Die Öfen in den Wohnwagen sind so aufzustellen und zu betreiben, dass durch die Öfen keine Brände entstehen können. Die Anforderungen aus der Brandenburgischen Feuerungsverordnung sind umzusetzen. **(A)**
§ 14 BbgBO
7. In jedem Wohnwagen müssen geeignete Kleinlöschgeräte in ausreichender Anzahl für die Erstbrandbekämpfung vorgesehen werden. **(A)**
§ 14 BbgBO
8. In den Wohnwagen ist je Wohnraum ein Rauchwarnmelder vorzusehen. Diese müssen entsprechend § 48 (4) BbgBO eingebaut und betrieben werden. **(A)**
§ 14 BbgBO
9. Auf Grund der Beheizung der Wohnwagen mit Holzöfen sind in jedem Wohnwagen Kohlenmonoxidwarngeräte in ausreichender Anzahl vorzusehen. **(A)**
§ 14 BbgBO
10. Für das Vorhaben sind gemäß § 49 BbgBO 7 Stellplätze für PKW und 28 Stellplätze für Fahrräder erforderlich. Die PKW-Stellplätze sind unter Anrechnung der fiktiven Stellplätze vorhanden. Die Fahrradstellplätze werden in den Außenanlagen integriert. Ein weiterer Nachweis ist nicht notwendig. **(H)**
11. „Einzelöfen“ und Schornsteinanlagen sind so zu errichten bzw. zu betreiben, dass sie die allgemeinen Anforderungen ihrem Zweck entsprechend dauerhaft erfüllen und ohne Missstände benutzbar sind. **(A)**
§ 3 (1) Nr. 2 BbgBO i.V. mit § 36 (2) BbgBO
Bitte stimmen Sie sich frühzeitig mit dem zuständigen Bezirksschornsteinfegermeister (BSFM) über die von Ihnen beabsichtigten Baumaßnahmen (Gasthermen, Einzelöfen, Abgas-/ Schornsteinanlagen u.dgl.) ab. **(H)**
12. Feuerstätten dürfen erst in Betrieb genommen werden, wenn der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger den sicheren Anschluss der Feuerstätte sowie die Tauglichkeit und die sichere Benutzbarkeit bescheinigt hat. **(A)**
§ 83 (2) Satz 4 BbgBO
13. Die Entnahme und Untersuchung einer mikrobiologischen Trinkwasserprobe für die Gebäude 1 und 2 vor Inbetriebnahme wird angeordnet gemäß § 14 Abs. 5 Trinkwasserverordnung

Abbildung 5: Auszug aus einer Baugenehmigung für einen Wagenplatz mit Nebenbestimmungen insbesondere zum Brandschutz.

Für die Genehmigungsplanung weiter maßgeblich ist die Einhaltung der Anforderungen an den Brandschutz gemäß § 14 BauO Bln. Dieser stellt zur Verhütung von Bränden und damit einhergehenden Personen- und Sachschäden Mindestanforderungen an die verwendeten Baustoffe, die Einrichtung der Feuerungsanlagen (vgl. dazu auch § 42 BauO Bln), wie Öfen, die Ausstattung der Bauwagen mit Rauchmeldern und geeigneten Kleinlöschgeräten, die Sicherung einer Zufahrt für Lösch- und Rettungswagen sowie ggfs. die Bereitstellung von Löschwasser auf. In diesem Rahmen ist auch die Abnahme der Öfen durch eine*n Schornsteinfeger*in sowie das Anbringen von Kohlenstoffmonoxidwarngeräten üblich. Die Anforderungen an die Ausbildung von Außenwänden gemäß § 28 BauO Bln ist zu

beachten. Auch wurde in der Vergangenheit gerade wegen der Nutzung von Öfen und nicht auszuschließendem Funkenflug entsprechend § 32 BauO Bln eine sog. harte Bedachung gefordert. Abweichungen können sich im Einzelfall entsprechend der Regelungen ergeben. Zu den Brandschutzvorschriften zählt auch, dass Bauwagen einen zweiten Rettungsweg brauchen, vgl. § 33 BauO Bln. Der erste Rettungsweg führt über die reguläre Eingangstür. Daneben wird ein Fenster in spezifischen Abmessungen gefordert werden, durch das ebenfalls ein Verlassen des Wagens möglich wird.

Auch für Wagenplätze besteht, weil Abwasser anfällt, ein Anschlusszwang an die Ver- und Entsorgungseinrichtungen, § 44 BauO Bln. Gleiches gilt für das Vorhalten von Flächen für Abfalleinrichtungen, sprich Mülltonnen sowie das Vorhalten von Stellplätzen, vgl. § 49 BauO Bln. Hinzukommen noch Anforderungen an den Schallschutz sowie die Wärmedämmung.

Insgesamt müssen zahlreiche Vorschriften beachtet werden, deren Anforderungen jedoch nicht unüberwindbar sind. Gerade weil Bauwagen wegen ihrer geringen Größe und Höhe sowie der recht einfachen Ausstattung ein beherrschbares Gefahrenpotential haben, können die bauordnungsrechtlichen Anforderungen durchaus auch erreicht werden.

2. Der Bauwagen als „Wohnung“ i.S. des §§ 47, 48 BauO Bln

Darüber hinaus müssen die Bauwagen auf einem Wagenplatz die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Aufenthaltsräume und Wohnungen erfüllen, vgl. §§ 47, 48 BauO Bln.

Zum Begriff der „Wohnung“ enthält die Berliner Bauordnung zunächst keine Definition. Über §§ 47, 48 BauO Bln wird nur bestimmt, dass eine Wohnung neben spezifischen Raumhöhen über eine Küche oder Kochnische sowie ein Bad mit Badewanne oder Dusche sowie eine Toilette verfügt. In Summe kann eine Wohnung damit, vergleichbar der Begrifflichkeit des Wohnens/Wohngebäudes in der BauNVO, als Nutzungseinheit beschrieben werden, die dazu geeignet ist, das private häusliche Leben und die damit verbundenen Tätigkeiten in dieser Einheit weitgehend selbstbestimmt im Sinne eines selbständigen Haushalts zu führen.⁷⁹ Auch wenn der bauordnungsrechtliche Begriff autonom vom bauplanungsrechtlichen Verständnis zu definieren ist, werden zur Definition vergleichbare Kriterien, wie Eigengestaltung der Haushaltsführung und eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, herangezogen.⁸⁰ Während es im Bauplanungsrecht wegen des bodenrechtlichen Kontextes vor allem um die Abgrenzung von anderen Nutzungsformen geht, steht im Bauordnungsrecht wegen der Anknüpfung an die Gefahrenabwehr (Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, vgl. § 3 BauO Bln) bei der Definition die Frage der

⁷⁹ Bezugnehmend auf die Rechtsprechung des BVerwG zum Begriff „Wohnen“ vgl. auch *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*, Entscheidungshilfen der Berliner Bauaufsicht, S. 103, (Stand v. 3. 11. 2016).

⁸⁰ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 25. 3. 1996 – 4 B 302/95 -, juris.

sozial-adäquaten Unterbringung im Vordergrund.⁸¹ Die Anforderungen der §§ 47, 48 BauO Bln dienen demnach dazu eine Mindestausstattung zu sichern. Ziel ist es, zum einen selbstbestimmtes Wohnen zu ermöglichen und zum anderen hygienische Mindeststandards zu gewährleisten.

Auch wenn der Wortlaut des § 48 BauO Bln grundsätzlich so verstanden werden kann, dass in jeder abschließbaren Räumlichkeit, also jeder „Wohnplatz“ selbstständig über die Mindestausstattung verfügen muss, sind diese Anforderungen nach deren Sinn und Zweck so auszulegen, dass ein dauerhafter, selbstbestimmter Zugang zu den Einrichtungen gegeben sein muss. Dies ist auch gewährleistet, wenn in einer Wohnanlage als baulicher Gesamtanlage, wie ein Wagenplatz eine darstellt, diese Einrichtungen in hinreichendem Maß vorhanden und für die Wagenbewohner*innen jederzeit zugänglich sind. Hier unterscheiden sich Wagenplätze nicht von Wohnheimen oder Apartmenthäusern. Hierbei handelt es sich um Wohngebäude, die in ihrer Gesamtheit dem Wohnen dienen und damit die bauordnungsrechtlichen Anforderungen erfüllen. Einzelzimmer oder Bauwagen, die für sich betrachtet im Allgemeinen mangels notwendiger Ausstattung keine Wohnungen darstellen, sind daher genehmigungsfähig, weil sie die dargestellten Merkmale über Gemeinschaftseinrichtungen erfüllen.⁸² Gemeinschaftseinrichtungen meint dabei nicht das Vorhandensein von Speisesälen oder Frühstücksräumen. Mit Gemeinschaftseinrichtungen ist das Vorhandensein von Kochgelegenheiten, Bädern und ähnlichem zur selbstständigen Verwendung gemeint.

Dass die Wohnverhältnisse von Menschen auf Wagenplätzen, die auf die Nutzung von Gemeinschaftseinrichtungen angewiesen sind, hinter jenen anderer Bevölkerungsgruppen zurückbleiben, hindert nicht den Wohncharakter. So führt das OVG Münster dazu aus:

„Daß die Wohnverhältnisse von Studenten in der Regel bescheidener sind als die anderer Bevölkerungsgruppen mit höherem Lebensstandard, nimmt ihrem Leben im Studentenwohnheim ebenso wenig den Wohncharakter wie der Umstand, daß vom gemeinsamen Wohnen junger Leute in einem Objekt erfahrungsgemäß mehr Lebensäußerungen nach außen dringen als von Wohngebäuden, deren Benutzer nicht so einseitig zusammengesetzt sind. Unterschiede in den Lebensgewohnheiten und im Wohnverhalten verschiedener Bevölkerungsgruppen sind baurechtlich ohne Relevanz.“⁸³

Auch wenn es in Rechtsprechung und Literatur noch keine Entscheidung dazu gibt, ob das Leben im Bauwagen auf einem Bauwagenplatz die Anforderungen an eine „Wohnung“ i.S.

⁸¹ Vgl. Jäde/Dirnberger/Böhme/Bauer, SächsBO, § 48 Rn. 1; Busse/Kraus/Nolte, BayBO, Art. 46 Rn. 1 ff.

⁸² Vgl. Busse/Kraus/Nolte, BayBO, Art. 46 Rn. 6 mit Verweis auf VGH München, Urt. v. 22. 5. 1979 – 2 XIV 77.

⁸³ OVG Münster, Beschl. v. 14. 1. 1991 – 7 B 3473/90 = NVwZ 1991, 1003 (1004).

des § 48 BauO Bln und damit an das „Wohnen“ erfüllt, sprechen die wesentlich besseren Argumente für eine Vergleichbarkeit mit anderen Einrichtungen, in denen die Erfüllung der Mindestausstattung über Gemeinschaftseinrichtungen gewährleistet wird. Es ist kein bauordnungsrechtlicher Grund erkennbar, der beim ausreichenden Vorhandensein von Koch- und Waschmöglichkeiten sowie einem hinreichenden Zugang zu Toiletten und Abfallcontainern einer Zulassung von Bauwagen als Wohnung entgegensteht.

3. Typisierende Abweichungsentscheidung gemäß § 67 BauO Bln

Die Anforderungen, die die Berliner Bauordnung (und mit ihr auch alle übrigen Bauordnungen) an die Wohnnutzung von Gebäuden, wie eben auch Bauwagen, stellt, sind ganz erheblich. Mitunter kann es dabei sowohl (finanziell) überfordernd als auch im konkreten Einzelfall unverhältnismäßig sein, einen Bauwagen entsprechend herzurichten. Auch wenn Wagenplätze und Bauwagen sich dem öffentlichen Baurecht aus guten Gründen grundsätzlich unterordnen müssen, sollte in der Genehmigungspraxis doch auch gewürdigt werden, dass sich das Wohnen im Bauwagen, d.h. auf verhältnismäßig kleiner Fläche, in wenig verdichtetem Raum und weitgehend ebenerdig, vom Wohnen in großen, vielstöckigen Wohnhäusern unterscheidet. Einige Regelungen erscheinen vor dem Hintergrund unangemessen.⁸⁴

Diese Unterschiede können im Rahmen von Abweichungsentscheidungen gemäß § 67 Abs. 1 BauO Bln berücksichtigt werden. Danach kann die Bauaufsichtsbehörde

„Abweichungen von den Anforderungen dieses Gesetzes und auf Grund dieses Gesetzes erlassener Vorschriften zulassen, wenn sie unter Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderung und unter Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange mit den öffentlichen Belangen, insbesondere den Anforderungen des § 3 Satz 1, vereinbar sind.“

Die Berliner Bauordnung lässt von ihren Vorschriften folglich Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen zu. Voraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit ist in erster Linie, dass durch eine beantragte Abweichung die Ziele und Zwecke, die mit einer Regelung verfolgt werden, nicht über einen bestimmten Grad hinaus gefährdet oder geschädigt werden. Bei der Bewertung ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass es dem Bauordnungsrecht grundsätzlich gleichgültig ist, wie die Ziele und Zwecke erreicht werden. Ihre gesetzlichen Anforderungen sind insoweit nur als Angebot eines möglichen Weges zu verstehen, die Anforderungen zu erreichen.⁸⁵ Stellt sich ein anderes Mittel im konkreten Zweck als hinreichend zur Verhütung einer Gefahr dar, kann eine Abweichung zugelassen werden.

⁸⁴ Vgl. zur Abhängigkeit einer möglichen Abweichung von den Umständen des Einzelfalls Jäde/Direnberger/Böhme/Jäde, SächsBO, § 67 Rn. 17 ff.

⁸⁵ Dazu instruktiv zum wortgleichen § 67 SächsBO vgl. Jäde/Direnberger/Böhme/Jäde, SächsBO, § 67 Rn. 4 ff.

Bei der Entscheidung darüber, ob und, wenn ja, inwieweit eine Abweichung zulässig ist, hat die zuständige Behörde grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum. Allerdings handelt es sich um ein sog. intendiertes Ermessen. Wenn also die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Abweichung gegeben sind, namentlich, weil Ziel und Zweck einer Vorschrift auch anderweitig erreicht werden kann, ist diese regelmäßig zuzulassen.⁸⁶

Grenze des Ermessens und damit einer zulässigen Abweichung stellen insbesondere die in § 3 S. 1 BauO Bln genannten öffentlichen Belange dar. Bei einer Entscheidung über Vereinbarkeit einer Abweichung mit den Belangen haben die Behörden eine Würdigung der betroffenen Belange vorzunehmen. So kann z.B. ein Zurückbleiben hinter einer materiellen Anforderung je nachdem zugelassen werden oder nicht, ob und in welchem Intensitätsgrad dadurch nachbarliche Belange berührt werden oder andere öffentliche Belange, z.B. die Versorgung mit günstigem Wohnraum sowie die Erhaltung der sozialen Bewohner*innenstruktur, für eine Abweichung sprechen.⁸⁷

Wegen der Besonderheiten von Wagenplätzen insgesamt und Bauwagen als bauliche Anlage und (Wohn-)Gebäude kann es in Anbetracht der jeweiligen Schutzzwecke einer Norm, wie gesagt, unangemessen sein, dieselben bauordnungsrechtlichen Anforderungen an deren Errichtung zu stellen, wie an andere Wohngebäude. Der Tatbestand bietet sich für Abweichungsentscheidungen an. Diese sind im Rahmen eines pflichtgemäßen Ermessens durch sachliche Gründe auch gut zu rechtfertigen.

Die gegebenenfalls zahlreichen notwendigen zu beantragenden Abweichungen von den Regelungen der Bauordnung in einem Genehmigungsverfahren können aufgrund bisher wenig vorhandener vergleichbarer Tatbestände im Verwaltungsverfahren wegen der zusätzlichen Bürokratie schwer zu bewältigen sein. Daher würde es sich wegen der Vergleichbarkeit der Genehmigungsfälle sicherlich anbieten, wenn im Rahmen einer typisierenden Betrachtung bauordnungsrechtliche Grundanforderungen an das Wohnen im Bauwagen in Verbindung mit einem Wagenplatz formuliert werden. Dies könnte vergleichbar den Überlegungen zur Abgrenzung von Wohnungen, Beherbergungen und Ferienwohnungen ebenfalls im Rahmen der „Entscheidungshilfen der Berliner Bauaufsicht“⁸⁸ erfolgen, wie sie durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt werden.

⁸⁶ VGH München, Beschl. v. 22. 7. 2003 – 15 ZB 02/1223; VGH München, Urt. v. 25. 11. 2004 – 15 B 03/245; auch VGH München, Beschl. v. 6. 8. 2013 – 15 CS 12/1976; Jäde/Dirnberger/Böhme/Jäde, SächsBO, § 67 Rn. 13 mwN.

⁸⁷ OVG Koblenz, Urt. v. 3. 11. 1999 – 8 A 10951/99 = NVwZ-RR 2000, 580.

⁸⁸ *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin*, Entscheidungshilfen der Berliner Bauaufsicht, (Stand: 3. 11. 2016).

Auf diesem Weg könnten auch rechtliche Unwägbarkeiten und Zweifel, die z.B. bezüglich der Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Erfordernisse des § 48 BauO Bln bestehen, überwunden werden.

Im Ergebnis bietet das Berliner Bauordnungsrecht mit § 67 Abs. 1 BauO Bln einen gangbaren Weg, um die bauordnungsrechtlichen Hindernisse bei der Genehmigung eines Bauwagens zur Wohnnutzung in den Griff zu bekommen. Wegen der mitunter hohen Komplexität bei der Genehmigung von Wagenplätzen, die aufgrund der Vielzahl baulicher Anlagen, die es zu bewerten gilt, entstehen kann, dürfte es sinnvoll sein, allgemeine bauordnungsrechtliche Anforderungen an das Aufstellen von Bauwagen auf Wagenplätzen zu entwickeln. Das ist über § 67 Abs. 1 BauO Bln, der Abweichung im Einzelfall zulässt, ggfs. durch die Vorbereitung entsprechender Vorlage zu bewältigen. Ein effektiveres Mittel dürfte hier aber der Erlass einer Verordnung auf Grundlage von § 86 BauO Bln oder eines gesonderten Gesetzes⁸⁹ sein.

D. Beispiele für eine Genehmigung von Wagenplätzen

Bundesweit gibt es in zahlreichen Städten unzählige Bauwagenplätze. Wegen der bisher schwierigen baurechtlichen Situation verfügen die meisten nicht über eine Baugenehmigung. Auch wenn sie sich zivilrechtlich ganz legal auf dem Gelände aufhalten, wird ihr Wohnen auf dem Platz öffentlich-rechtlich im besten Fall geduldet.

Daneben gibt es bundesweit aber eine Hand voll Beispiele, wo das Wohnen auf dem Wagenplatz auch baurechtlich legalisiert wurde. Der Verfasser hat davon einige besucht. Einige sind in interessierten Kreisen bundesweit bekannt geworden. Wegen der Sorge, dass aus einer Veröffentlichung der Baugenehmigung und Hintergründe zum Genehmigungsprozess negative Folgen für das eigene Wohnen drohen, werden nur Legalisierungsprozesse genauer bezeichnet, die ohnehin öffentlich bekannt sind.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die rechtlichen Voraussetzungen zur Legalisierung von Wagenplätzen durchaus bereits bestehen. Es war (fast immer) vielmehr eine Frage des „politischen Willens“, zusammen mit den Wagenplatzbewohner*innen einen *modus operandi* zu finden, wie der Genehmigungsprozess ablaufen kann und welche Zugeständnisse insbesondere von den Wagenplatzbewohner*innen im Rahmen eines Genehmigungsprozesses gemacht werden müssen.

I. Legalisierung im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren

Dass Bauwagenplätze im Rahmen eines ordentlichen Baugenehmigungsverfahrens legalisiert werden können, kann insbesondere anhand dreier Beispiele verdeutlicht werden.

⁸⁹ Siehe dazu unten E. II., S. 56.

Das Beispiel 1 betrifft drei Wagenplätze in Hannover.⁹⁰ Nach Abschluss eines Pachtvertrags entschied sich die Stadt Hannover, unter Benennung einer speziell beauftragten und mit hinreichend Handlungsfreiheiten ausgestatteten Person, gemeinsam mit den Wagenplätzen die baurechtliche Legalisierung in Angriff zu nehmen. Als geeignete Standplätze wurden städtische Flächen im stadtnahen Außenbereich (vgl. § 35 BauGB) gewählt. Eine Genehmigung erfolgte im Ergebnis als „sonstiges Vorhaben“ gemäß § 35 Abs. 2 BauGB. Genehmigt wurde der Wagenplatz als solcher. Eine Genehmigung der einzelnen Bauwagen war danach nicht erforderlich. Um die Mindestanforderungen der niedersächsischen Bauordnung zu erfüllen, hat man sich bei der Genehmigung an der niedersächsischen Campingplatzrichtlinie orientiert. Hier werden abstrakte Regelungen zur Ver- und Entsorgung mit notwendigen Medien, wie (Ab-)Wasser und Abfall sowie zum Brandschutz, zu den Abständen der einzelnen Wagen und ähnlichem getroffen. Die Rechtmäßigkeit des Vorgehens wurde durch die Aufsichtsbehörden geprüft und bestätigt. Mangels Einblicks in die Genehmigungsunterlagen sind keine Aussagen dazu möglich, ob darüber hinaus in der Baugenehmigung für den Wagenplatz besondere Anforderungen an die Ausstattung der einzelnen Bauwagen gestellt wurden. Dies kann nur vermutet werden. Es würde sich dann ähnlich verhalten wie bei zwei vom Verfasser besuchten Wagenplätzen. Sie liegen beide auf dem Gebiet von Landeshauptstädten. Der Genehmigungsprozess lief jeweils ähnlich wie in Hannover. Nachdem grundsätzlich der politische Wille vorhanden war, in einen ordnungsgemäßen Genehmigungsprozess einzusteigen, wurden die notwendigen Voraussetzungen definiert, die geschaffen werden mussten. Dabei standen nicht bauplanungsrechtliche Fragen im Vordergrund: Ein Platz wurde ebenso wie in Hannover im Außenbereich genehmigt. Ein anderer wurde im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans genehmigt, der für die Fläche des Platzes eine Grünfläche festgesetzt hatte. Weil die 20 genehmigten Bauwagen kein Fundament haben sollten, Fläche also nicht versiegelt wurde und entsprechend der Fläche auch nur eine lose Bebauung zugelassen wurde, musste die Ausweisung der Fläche nicht geändert werden. Bauordnungsrechtlich wurden beide Wagenplätze als Gesamtanlage genehmigt. Für die einzelnen Bauwagen ist somit keine Genehmigung notwendig gewesen. Wie **Abbildung 5** (S. 41) zeigt wurden die Anforderungen an die Bauwagen vor allem abstrakt festgelegt. Zudem bedurfte es zur Genehmigung eines Aufstellungsplans. In den Genehmigungen sind demnach feste Standorte und eine Höchstzahl an Bauwagen vorgesehen. Auch wenn aus den Genehmigungen nicht ersichtlich ist, dass sich, wie in Hannover, an den Richtlinien bzw. Verordnungen für Camping-, Wochenendhaus- und Zeltplätze orientiert wurde, dienen die Festsetzungen der Erfüllung der allgemeinen Anforderungen an das Bauordnungsrecht. Über die Regelung der Maximalanzahl sowie der

⁹⁰ Zum Genehmigungsprozess im Einzelnen *Schönfeld/Pralle*, Wohnen ohne Fundament, S. 34 ff.

Aufstellorte können die Anforderungen an die bauordnungsrechtliche Erschließung, die Feuerwehrezufahrt, an weitere Vorschriften des Brandschutzes sowie an gesunde Wohnverhältnisse im Allgemeinen gesichert werden. Gleichzeitig lässt sich darüber auch nachbarverträglich die mögliche zusätzliche Verkehrsbelastung über Vorgaben für eine Anzahl an KfZ- und Fahrrad-Stellplätzen regeln.

Die Erfordernisse an die Wohnnutzung wurde auf beiden Plätzen durch zusätzliche Versorgungseinrichtungen sichergestellt. Während auf dem einen Platz ein Bestandsgebäude mit ausreichender Zahl an Kochgelegenheiten sowie Bad und Toilette zur Verfügung steht, wird die Versorgung im zweiten Wagenplatz über einen Koch- und einen Waschwagen gesichert. Der Kochwagen ist mit einer Terrasse sowie großzügigen Kochgelegenheiten und einem Esszimmer ausgestattet. Der Waschwagen verfügt über Toiletten in ausreichender Zahl, Duschen sowie Waschmaschinen. Hinzukommt, dass einige Bauwagen zusätzlich über eigene Kochmöglichkeiten verfügen. Einige wenige Wagen haben auch einen zusätzlichen Wasseranschluss. Zur Bedingung für eine Genehmigung ist beides allerdings nicht geworden.

Als ein weiterer im Rahmen eines regulären Baugenehmigungsverfahrens legalisierter Wagenplatz ist die Wagenburg „Lebenswagen e.V.“ in Lüneburg bekannt.⁹¹

Die Baugenehmigungsbehörden der genannten Städte haben das zur Verfügung stehende baurechtliche Instrumentarium genutzt, um eine Legalisierung der Wagenplätze zu erreichen. Sie mussten dabei nicht auf das Mittel der Bauleitplanung zurückgreifen. Auch ohne eine solche Planung waren die auftretenden Konflikte im Baugenehmigungsverfahren zu lösen. Interessant ist, dass die Genehmigungsbehörden zur Bewältigung der zu lösenden Fragen auf Bewährtes sowohl aus dem Bereich „Wohnen“ als auch dem Bereich „Camping“ zurückgegriffen haben. So kam bei der Bewertung der notwendigen Zahl an Einrichtungen, wie Toiletten, Bäder oder Stellplätze die aus dem Wohnungsbau bekannten Variablen zum Tragen, während für andere Bereiche, die eher dem Wohnen auf einem Campingplatz ähneln, auf dort angewendete Vorschriften zurückgegriffen wurde. Mit leichten Anpassungen konnte man sich so sicher sein, dass man eine Regelung findet, die dem Bauplanungsrecht entspricht sowie dem Sinn und Zweck der bauordnungsrechtlichen Regelungen gerecht wird.

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, dass eine derartige Genehmigungspraxis auch im dichtbesiedelten Innenstadtbereich von Berlin möglich ist. Zumindest bauordnungsrechtlich dürfte die Sachlage, ggfs. unter Gewährung von Abweichungen, beherrschbar sein. Schwierig dürfte bei Plätzen auf Flächen in großstädtischer Lage allerdings die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit zu begründen sein. Wegen der erheblichen

⁹¹ Vgl. dazu HWR, Die baurechtliche Legalisierung von Wagenplätzen, S. 8 ff.

Unterschreitung des Maßes der baulichen Nutzung von Bauwagen(-plätzen) und einer regulären Bebauung durch vielstöckige Wohngebäude, aber auch Ein- und Mehrfamilienhäuser, die noch dazu in geschlossener Bauweise und Blockrandbebauung errichtet sind, dürfte das nur im Einzelfall möglich sein.

II. Legalisierung von Wagenplätzen über eine begleitende Bauleitplanung

Bekannter noch als die Fälle der Legalisierung von Wagenplätzen im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren sind solche Fälle geworden, in denen die Genehmigung durch eine vorab durchgeführte Änderung des Flächennutzungsplans und in der Folge ggfs. anschließenden Bauleitplanung erreicht wurde. Bekannt geworden sind hier neben Rostock vor allem ein Projekt in Witzenhausen.

Sowohl in Witzenhausen als auch in Rostock wurde der Flächennutzungsplan geändert und ein Sondergebiet gemäß § 11 BauNVO festgesetzt. In Witzenhausen wurde im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages gemäß § 11 BauGB auch ein Bebauungsplan aufgestellt. Die Besonderheit des genehmigten Wagenplatzes mit dem Namen „Urtica“ liegt in der Kooperation zwischen Wohnen in Bauwagen und einem Umweltprojekt der Universität Kassel. Das Projekt und damit das Sondergebiet wurde als „Experimentelles Wohnen im Umweltschaugarten“ ausgewiesen. Ziel der sieben Bewohner*innen ist es, das alltägliche Leben und Umweltschutz in Einklang zu bringen. Für die Genehmigung haben die Bewohner*innen dennoch einige Auflagen zu erfüllen. So sind für das Gelände maximal acht Wagen zugelassen, die baulich kein Fundament ausbilden dürfen. Sie müssen folglich rückstandslos wieder zu entfernen sein. Für die Abwasserentsorgung ist der Bau einer besonderen Kleinkläranlage zugelassen worden.

In Rostock⁹² fehlt die Verknüpfung des Wohnens im Bauwagen mit umweltpolitischen oder umweltbildungspolitischen Bezügen. Aus einem als Wohngebiet im Flächennutzungsplan festgesetzten Gebiet wurde ein Bereich von ca. 9.000 qm als Sondergebiet „Wagenplatz“ herausgelöst. Die Entwicklung entsprechend dem Nutzungsplan soll ebenfalls durch einen städtebaulichen Vertrag zwischen Stadt und dem den Wagenplatz betreuenden Verein gesichert werden. Aus der **Abbildung 6** (S. 50) lassen sich die Ziele, die die Stadt Rostock verfolgt, ermitteln.

Zusätzlich wird aus brandschutztechnischen Gründen ein Abstand von fünf Metern zwischen den Bauwagen und brennbarem Material vorgegeben.

Die Darstellung macht somit beispielhaft deutlich, welche Strukturen ein Wagenplatz aufweist und auch aufweisen sollte, um genehmigungsfähig zu sein. Soweit ersichtlich ist im Genehmigungsprozess die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht vorgesehen.

⁹² Hansestadt Rostock, Begründung zum Flächennutzungsplan 13. Änderung – Ausweisung eines Sondergebiets Wagenplatz.

Nachdem im Flächennutzungsplan die raumordnerischen Voraussetzungen zur Raumverträglichkeit eines Wagenplatzes geschaffen wurden, er insbesondere nicht mehr öffentliche Belange i.S. des § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB beeinträchtigt, kann eine Genehmigung ebenfalls über ein normales Genehmigungsverfahren, ggfs. als sonstiges Vorhaben im Außenbereich, erfolgen.⁹³

Dies trifft auch auf den derzeit noch unbebauten Bereich der im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Wohnbaufläche W.8.10 zu.



Darstellungen der Ausweisungen des Flächennutzungsplans auf dem Luftbild

Das Sondergebiet „Wagenplatz“ soll

- dem Wohnen in ortsfest aufgestellten Wagen
- dem Gemeinschaftsleben im Freiraum und in Gemeinschaftswagen dienen sowie
- soziales sowie kulturelles Engagement und Bildungsarbeit im Rahmen der Gemeinnützigkeit ermöglichen.

Dabei soll durch die Begrünung des Platzes, die ressourcenschonende Nutzung von Strom und Wasser, die geringe Bodenversiegelung, die Verwendung von ökologischen Baumaterialien u.a. besonders einer naturnahen, umweltverträglichen Wohnform entsprochen werden.

Dazu sind aufgrund der Größe und Lage des vorgesehenen Platzes

- ca. 15-20 Wagen zum Wohnen mit entsprechendem Nebenanlagen,
- Sanitär- und Gemeinschaftswagen (Küchen-),
- PKW-Stellplätze und
- Gemeinschaftsflächen für Brennholz und die Abfallentsorgung ect. zulässig.

Abbildung 6: Ausschnitt aus der 13. Änderung zum FNP in Rostock, S. 4.

Einen etwas anderen Weg gehen Städte und Gemeinden bei der Planung von Tiny House-Siedlungen. Hier werden, soweit ersichtlich, Bauleitplanverfahren eingeleitet, die das Ziel der Festsetzung eines reinen oder allgemeinen Wohngebiets haben.⁹⁴ Da es sich um Wohnnutzung handelt, wäre auch die Ausweisung eines Mischgebiets zulässig. Zwar unterscheiden sich Wagenplätze und Tiny House-Siedlungen gerade in der Art des Wohnens voneinander und Tiny Houses werden in aller Regel auch über die zum Wohnen notwendige Infrastruktur selbst verfügen. Dennoch kann die Genehmigungspraxis wichtige Hinweise auf die baurechtliche Behandlung von Wagenplätzen geben. Interessant ist zum einen, dass über die auszuweisende Gebietskategorie nicht diskutiert wurde. Unstreitig wurde von einem Wohngebiet ausgegangen. Tiny House-Siedlungen entsprechen somit unstreitig der Kategorie „Wohnen“ i.S. der BauNVO und stellen „Wohngebäude“ dar. Es kommt in der Regel auch nicht darauf an, ob sie fest mit dem Boden verbunden sind. Es

⁹³ Vgl. auch Hansestadt Lüneburg, 68. Änderung des Flächennutzungsplans der Hansestadt Lüneburg „Am weißen Berg“.

⁹⁴ Vgl. Bauleitplanung der Stadt Löffingen, OT Dittishausen mit Bebauungsplan „Wassersack II“; auch Abbildung 3, S. 16 in diesem Gutachten.

sind auch Tiny Houses on Wheels grundsätzlich zulässig. Kommt es auf die Wohngröße und die Erscheinung nach außen aber nicht mehr an, muss die Frage gestellt werden, ob Bauwagenplätze weiterhin nur innerhalb von als „Sondergebiet“ ausgewiesenen Bereichen bauplanungsrechtlich zulässig sein können. Die Begründung für diese Auffassung, er gleiche mehr einem Camping- oder Wochenendhausplatz, kann man auch Tiny House-Siedlungen vorwerfen. Darauf, dass dem jeweiligen Tiny House ein privatrechtlich eigenständiges Grundstück zugeordnet ist, kann es bei einer Bewertung anhand des öffentlichen Baurechts nicht ankommen.

Als Beispiel zur Vergleichbarkeit der städtebaulichen Interessenslage kann die Begründung eines Entwurfs-Plans zur Ausweisung einer Tiny House-Siedlung in der Stadt Celle dienen. Im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 159 der Stadt Celle „Steinfurt“ heißt es:

„Anlass und Ziele der Planung

Zunehmend mehr Menschen sind daran interessiert, ihren Wohnraum zu verkleinern. Tiny Houses und Modulhäuser stellen sich dabei immer öfter als geeignete architektonische Lösung dar, Wohnraum zu reduzieren und möglichst effizient zu gestalten und dabei gleichzeitig den Besitz von Wohneigentum zu realisieren. „Downsizing“ ist dabei ein wichtiges ideelles Stichwort.

Die Stadt Celle verfolgt das Ziel, neue und attraktive Wohnbauflächen zu schaffen, die unterschiedliche Segmente bedienen. Um die Attraktivität des Wohnstandortes Celle zu stärken, soll daher ein breites Wohnangebot geschaffen werden. Aufgrund des deutschen Bau- und Planungsrechts können Tiny Houses jedoch nicht an jedem beliebigen Ort aufgestellt werden. Deutschlandweit gibt es bislang nur wenige Standorte explizit für Tiny Houses, an denen eine dauerhafte Wohnnutzung dem öffentlichen Recht entsprechend möglich ist. Ziel des Bebauungsplans ist es daher die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine legale dauerhafte Wohnnutzung in einem Tiny House zu schaffen.

Die Aufstellung des Bebauungsplans soll auf der einen Seite eine geordnete städtebauliche Entwicklung herbeiführen, auf der anderen Seite jedoch auch einen möglichst weiten Gestaltungsspielraum zur Verwirklichung von Klein- und Kleinstwohnformen eröffnen.

Als Bausteine für die städtebauliche Ordnung gelten daher folgende Kriterien:

- a) behutsame und verträgliche städtebauliche Entwicklung am Siedlungsrand*
- b) Gestaltungsfreiheit bei der Realisierung von Klein- und Kleinstwohnformen*

- c) *Wahrung des Landschaftsbezuges und Durchgrünung des Quartiers*
- d) *autofreies bzw. autoarmes Wohnquartier.*“

Der Bebauungsplan befindet sich mittlerweile in der öffentlichen Auslegung.⁹⁵ Dort kann auch die Planzeichnung eingesehen werden.

III. Ergebnis

Bundesweit gibt es somit zahlreiche Beispiele und vergleichbare Vorgänge, die deutlich zeigen, dass eine Legalisierung von Wagenplätzen auf die eine oder andere Weise möglich ist. Klar ist dabei, dass in diesem Rahmen gewisse Anforderungen an die Wagenplätze und Bauwagen gestellt werden müssen, die von einigen der zum Wohnen verwendeten Bauwagen aktuell wohl noch nicht erfüllt werden. Insgesamt kann die Problematik aber sowohl rechtlich als auch fachlich sicherlich als „beherrschbar“ eingeschätzt werden.

E. Landesgesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten zur Vereinfachung der Genehmigung von Wagenplätzen

Wie die bisherige Untersuchung gezeigt hat, ist es den zuständigen Behörden nach der hier dargestellten Auffassung bereits auf Grundlage der geltenden Rechtslage möglich, Wagenplätze und das Wohnen in Bauwagen zu genehmigen, sprich Wagenplätze und ähnliches zu legalisieren. Die Beschlüsse des OVG Berlin und die darauf gestützte Auffassung einer pauschalen bauplanungsrechtlichen Unzulässigkeit konnten widerlegt werden. Zudem bietet das Bauordnungsrecht Mittel und Wege, um Wagenplätze und das Leben in Bauwagen zu legalisieren.

Allerdings kann das vor allem nach den aktuell geltenden baurechtlichen Regelungen nur gelingen, wenn Wagenplätze und das Wohnen in Bauwagen als Sonderfall behandelt werden. Das macht ggfs. zahlreiche Abweichungen notwendig. Darunter leidet nicht nur die Planungssicherheit für Wagenplatzbewohner*innen und solche, die es werden wollen. Auch für die Verwaltung bedeutet dies einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der sich auch bei zahlreichen Genehmigungsverfahren nur bedingt reproduzieren lässt. Hinzu kommt, dass ein komplexer Verwaltungsvorgang anfälliger für Fehler ist, die ggfs. zur Klageberechtigung von Nachbar*innen führen.

Deswegen ist es sinnvoll, über Mittel und Wege nachzudenken, wie Legalisierungsprozesse von Wagenplätzen vereinfacht und gleichzeitig die Besonderheiten der Wohnform gewürdigt werden können. Im Blick zu nehmen sind daher erstens Anpassungen der Berliner Bauordnung sowie weitere mögliche Maßnahmen der Senatsverwaltung unterhalb

⁹⁵ Abrufbar unter: <https://www.celle.de/Rathaus/Aktuelles/Amtliche-Bekanntmachungen/Bebauungsplan-Nr-159-Steinfurt-.php?object=tx,2727.12&ModID=11&FID=2727.30751.1&NavID=2727.261&La=1&call=suche> (zuletzt abgerufen am 12. 8. 2021).

des Erlasses formaler Gesetze, z.B. der Erlass von Rechtsverordnungen nach § 86 BauO Bln (I.). Weiter wäre an die Einführung eines „Berliner Wagenplatzgesetzes“ zu denken (II.). Mitunter kann es sinnvoll sein, mögliche Maßnahmen zu kombinieren.

Die Optionen sollen in der Folge knapp skizziert werden.

I. Anpassung der bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen für Wagenplätze und Bauwagen

Wie gezeigt lässt das Bauordnungsrecht die Legalisierung von Wagenplätzen zwar grundsätzlich bereits zu und auch eine Genehmigung von Wagenplätzen als Gesamtanlagen ist rechtlich möglich, sodass es einer Genehmigung jedes einzelnen Bauwagens nicht bedarf.

Mit einer solchen Genehmigung geht allerdings einher, dass der Wagenplatz recht statisch ist. Die Baugenehmigung und damit auch der Bestandsschutz beziehen sich nur auf die vorhandenen Bauwagen in der Gestalt, die sie bei Erteilung der Baugenehmigung gefunden haben. Ein Wechsel der Bauwagen und damit in der Regel der Bewohner*innen sowie ein nachträgliches Anwachsen oder ein Verschieben der Wagen auf dem Platz ist dagegen nach der aktuellen Rechtslage ohne neues Genehmigungsverfahren nicht möglich.⁹⁶

Eine gewisse Erleichterung bringt hier nur eine Genehmigung im Rahmen einer Bauleitplanung. Die Genehmigung von Wagenplätzen über eine begleitende Bauleitplanung hat einen entscheidenden Vorteil gegenüber der Genehmigung im Rahmen von §§ 34, 35 BauGB. Dieser besteht unabhängig davon, ob der Bebauungsplan als reines/allgemeines Wohngebiet nach den §§ 3 oder 4 BauNVO oder als Sondergebiet gemäß § 11 BauNVO ausgewiesen wird, oder ob es sich um Angebotsplanung handelt oder die Aufstellung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages (§ 11 BauGB) oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans (sog. vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB) erfolgt. In einem (vorhabenbezogenen) Bebauungsplan können zahlreiche Festsetzungen getroffen werden, mit denen die räumliche Strukturierung der Vorhabenfläche, z.B. bezüglich der Lage möglicher Verkehrswege, des Umfangs von Baugrenzen sowie der Abstände der Wagen zueinander, festgelegt wird. Insbesondere ist die Bezirksverwaltung an die Festsetzungen nach § 9 BauGB nicht gebunden. Über die dortigen Möglichkeiten hinaus kann ein Wagenplatz daher noch genauer definiert werden. Hierüber können einige wesentliche Grunddeterminanten für die Errichtung von Bauwagen auf dem Gebiet des Wagenplatzes geklärt werden. Dies eröffnet die Möglichkeit der Anwendung des § 62 Abs. 2 BauO Bln. Danach ist die Realisierung von Bauvorhaben unter

⁹⁶ Entsprechend der bekannten Praxis auf Wagenplätzen wird davon ausgegangen, dass Bewohner*innen, die den Wagenplatz verlassen, ihren genehmigten Bauwagen mitnehmen und an diese Stelle ein anderer kommt. Sollte der genehmigte Bauwagen übergeben werden, entsteht die Genehmigungsfrage nicht neu.

anderem dann genehmigungsfrei gestellt, wenn es im Geltungsbereich eines Bebauungsplans i.S. des § 30 Abs. 1 BauGB liegt und es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht. Notwendig wäre in dem Fall bei Hinzukommen eines neuen Bauwagens nur, dass dieser die „erforderlichen Unterlagen“ bei der Bauaufsichtsbehörde einreicht. Nach Ablauf von einem Monat darf mit der Errichtung begonnen werden. Die Behörde muss auf die Anzeige nur reagieren, falls sie die Bauausführung untersagen möchte. Im Zusammenspiel mit konkreten Anforderungen an die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen an einen Bauwagen kann dies den Wagenplatzbewohner*innen einen gewissen Spielraum bei der zukünftigen Gestaltung des Lebens auf dem Wagenplatzes geben.

Das setzt allerdings voraus, dass die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen an einen Wagenplatz von der zuständigen Verwaltung vorab definiert worden sind. Zudem muss das Bauordnungsrecht oder das Aliud⁹⁷, das an dessen Stelle tritt, den Rahmen für eine entsprechende Genehmigung eines Wagenplatzes z.B. als fiktive bauliche Anlage entsprechend einem Campingplatz schaffen.

Zur Vereinfachung des Legalisierungsprozesses von Wagenplätzen sowie zur rechtssicheren Ausgestaltung der Genehmigungen können einige Anpassungen der Berliner Bauordnung sinnvoll sein. Dies gilt vor allem, wenn man Wagenplätzen innerhalb eines die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährenden Rahmens eine gewisse Entwicklungsoffenheit und Selbstverwaltung auch der baulichen Struktur des Platzes ermöglichen möchte.

Eine der möglichen Anpassung der Berliner Bauordnung betrifft die Anerkennung von Wagenplätzen als fiktive bauliche Anlage vergleichbar mit Camping-, Wochenend- oder Zeltplätzen. Diese Ergänzung wäre in § 2 Abs. 1 S. 3 BauO Bln vorzunehmen.

Der Unterschied zur Genehmigung eines Wagenplatzes als bauliche Gesamtanlage besteht darin, dass bei Anerkennung von Wagenplätzen als eigene bauliche Anlage nur diese genehmigt werden muss. Einzelne Bauwagen müssen im Genehmigungsverfahren nicht mehr mitgenehmigt werden. Vergleichbar zu Campingplätzen würden über die Genehmigung des Wagenplatzes unter der besonderen Bedingung der Wohnnutzung die allgemeinen Anforderungen an Bauwagenstellplätze sowie die Mindestausstattungsmerkmale der einzelnen Bauwagen definiert. Hinzu kämen Bestimmungen zur zulässigen Maximalzahl an Bauwagen sowie weitere Bestimmungen, um die Einhaltung von Bauordnungsrecht sicherzustellen. Diese sind selbstredend auch bei fiktiven baulichen Anlagen entsprechend der zukünftigen Art der Nutzung einzuhalten.

⁹⁷ Der Begriff „Aliud“ bezeichnet in der Rechtswissenschaft einen Gegenstand oder Sachverhalt, der einem anderen stark ähnelt, aber doch etwas anderes ist, z.B. die Lebenspartnerschaft im Vergleich zur Ehe, vgl. BVerfGE 105, 313.

Zur Einhaltung der Bestimmungen aus der Baugenehmigung, insbesondere was das Aufstellen der Bauwagen und deren Ausstattung angeht, könnte der*die Bauherr*in verpflichtet werden. Idealerweise handelt es sich bei diesem*r um den das Gelände pachtenden Verein oder eine andere juristische Person. Dieser hätte sicherzustellen, dass Bauwagen, die auf dem Gelände aufgestellt werden, den Bestimmungen der Baugenehmigung entsprechen.

Die Komplexität des Genehmigungsverfahrens würde, abgesehen von einer Vereinfachung der Verwaltung durch einen zentralen Platzverein, so allerdings weiterhin hochbleiben. Dies wäre trotz Erleichterung für alle Seiten immer noch kosten- und zeitaufwendig. Es müsste wohl weiterhin stark mit Abweichungsvereinbarung gearbeitet werden. Deswegen wäre auch hier an ein Verfahren entsprechend dem bei der Genehmigung von Campingplätzen zu denken. Zahlreiche Bundesländer haben auf Grundlage einer Öffnungsklausel sog. Camping- und Wochenendhausplatz-Verordnungen erlassen.⁹⁸ Dort sind unter anderem allgemeine Anforderungen an Zufahrten und Fahrwege, Aufstellplätze, den Brandschutz, die Trinkwasserversorgung, Toilettenanlagen und ähnliches definiert. Auch die Möglichkeit von Abweichungen ist vorgesehen. Gesetzesdogmatisch stellen sie eine Konkretisierung der bauordnungsrechtlichen Bestimmungen für Camping- und Wochenendhausplätze dar.

Für das Land Berlin eröffnet sich die Möglichkeit zum Erlass einer „Wagenplatz-Verordnung“ über § 86 Abs. 1 BauO Bln. Danach kann die zuständige Senatsverwaltung durch Rechtsverordnung Vorschriften erlassen über

- „1. die näheren Bestimmungen allgemeiner Anforderungen der §§ 4 bis 48,*
- 2. Anforderungen an Feuerungsanlagen, sonstigen Anlagen zur Wärmeerzeugung, und Brennstoffversorgung,*
- 3. Anforderungen an Garagen und Stellplätze, und Abstellplätze für Fahrräder,*
- 4. besondere Anforderungen oder Erleichterungen, die sich aus der besonderen Art oder Nutzung von Anlagen oder Räumen für Errichtung, Änderung, Unterhaltung, Betrieb und Benutzung ergeben (§§ 50 und 51), sowie über die Anwendung solcher Anforderungen auf bestehenden baulichen Anlagen dieser Art, [...].“*

Die Möglichkeit, über eine Rechtsverordnung Anpassungen entsprechend der Bedürfnisse von Wagenplätzen vorzunehmen und gleichzeitig die Anforderungen des § 3 Abs. 1 BauO Bln sowie die Bedürfnisse der Nachbarschaft zu würdigen, sind demnach umfassend vorhanden. Folge wäre, dass man im Rahmen des Bauordnungsrechts ein spezifisches Bauordnungsrecht zugeschnitten auf die Bedürfnisse von Wagenplätzen schafft. Auf den ersten Blick mag das nicht adäquat wirken. Gleichzeitig wird dies aber nur notwendig, weil

⁹⁸ Vgl. z.B. Brandenburgische Camping- und Wochenendhausplatz-Verordnung (BgbCWPV); Schleswig-Holsteinische Verordnung über Campingplätze und Wochenendplätze (CWVO SH); Sachsen-Anhaltinische Landesverordnung über Camping- und Wochenendplätze (SWVO LSA).

das geltende Bauordnungsrecht zuvörderst die „klassischen“ Wohnformen im Blick hat. Vor allem diese passen gut in die dort entsprechend dem Ziel und Zweck des Bauordnungsrechts gestalteten Regelungen. Insofern werden „alternative Wohnformen“, gleich ob im Bauwagen, Tiny House oder Baumhaus „diskriminiert“.

Im Übrigen könnte sich auch eine Überarbeitung des Abweichungstatbestandes des § 67 BauO Bln anbieten. Dieser ist sehr abstrakt gefasst und für Verwaltungen, gerade bei der Bewertung ungewöhnlicher(er) Sachverhalte, schwer zu handhaben. Bauherren bietet er zudem wenig Hilfe bei der Frage, ob man für ein Vorhaben mit einer positiven Abweichungsentscheidung rechnen kann. Strukturell besser sind hier ausdifferenzierte Normen. Als mögliches Beispiel soll hier § 56 LBauO BW dienen. Er sieht hinsichtlich einzelner bauordnungsrechtlicher Schutzzwecke klare Voraussetzungen für eine Abweichungsentscheidung vor und eröffnet dabei ggfs. auch Dritten die Möglichkeit, die Entscheidung zu überprüfen.

II. Einführung eines Wagenplatzgesetzes

Neben einer Änderung des Berliner Bauordnungsrechts ist an die Einführung eines „Wagenplatzgesetzes“ zu denken.

1. Die „Wohnwagengesetze“ aus Hamburg und Bremen

Derartige Gesetze bestehen, soweit bekannt, aktuell in Hamburg⁹⁹ sowie in Bremen¹⁰⁰. Insbesondere das WoWagG HA ist erheblicher Kritik von Seiten der Wagenplätze ausgesetzt. Die Kritik rührt daher, dass anders als der Name des Gesetzes suggeriert, dass Gesetz nicht der dauerhaften Genehmigung von Wagenplätzen dienen soll. Ausweislich des § 2 Abs. 2 S. 1 WoWagG HA können Wohnwagenstandplätze nur als Übergangsplätze eingerichtet werden, bis die im Wohnwagen Wohnenden in feste Wohnungen vermittelt werden können. Zudem schreibt es eine Auflösungspflicht von ungenehmigten Wohnwagenstandplätzen fest, vgl. § 4 WoWagG HA. Zusammen mit § 2 Abs. 2 S. 2 WoWagG HA, wonach das „Substandardwohnen auf Dauer“ nicht gefördert werden dürfe, ist Zweck des Gesetzes demnach nicht, Wagenplätze unter Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen dauerhaft zu ermöglichen. Gleichzeitig stigmatisiert es das Wohnen in Bauwagen als „Substandard“. Das Gesetz ist damit vielmehr auf die nachhaltige Verhinderung von Wagenplätzen angelegt. Weil Wagenplätze und das Wohnen in Bauwagen über § 1 Abs. 2 WoWagG HA dem Geltungsbereich des Bauordnungsrechts entzogen ist, kann eine Genehmigung wohl auch nicht über Abweichungsentscheidungen

⁹⁹ Hamburger Wohnwagengesetz vom 25. 5. 1999 (WoWagG HA).

¹⁰⁰ Gesetz für das Aufstellen von Wohnwagen und die Zulassung von Wohnwagenplätzen der Freien Hansestadt Bremen v. 28. 7. 2015 (WoWagG HB).

erlangt werden. Entsprechende Überlegungen, wie sie hier zur Berliner Bauordnung angestellt wurden, sind in Hamburg nicht möglich.

Das Wohnwagengesetz Bremen weist eine andere Struktur auf. Es ermöglicht tatsächlich die Aufstellung von Wohnwagen zu Wohnzwecken, vgl. § 1 WoWagG HB. Genehmigungsfähig kann das Aufstellen von Einzelwagen sein (§ 2 Abs. 1 WoWagG HB) oder aber es kann ein privater Wohnwagenplatz beantragt werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 WoWagG HB). Das Gesetz macht zur Voraussetzung für die Zulassung allerdings nur allgemeine Angaben, die vor allem in den Versagungsgründen zu finden sind, vgl. § 4 Abs. 2 WoWagG HB. Wegen der allgemeinen Ausführungen und wenig konkretisierten Voraussetzungen für eine Zulassungsentscheidung ist fraglich, ob das Gesetz über eine grundsätzliche Möglichkeit der Genehmigung von Wagenplätzen hinaus hinsichtlich der bauordnungsrechtlichen Vorschriften eine Erleichterung im Genehmigungsprozess bedeutet. Eine Vorschrift, die wie § 1 Abs. 2 WoWagG HA die Geltung der Bremer Bauordnung disponiert, findet sich im Bremer Gesetz nicht. § 4 Abs. 2 WoWagG HB ist danach wohl eher so zu verstehen, dass Abweichungen nach der Bremer Bauordnung von den dort geregelten Versagungsgründen nicht möglich sind.

Auch wenn das Bremer Wagenplatzgesetz im Gegensatz zum Hamburger Gesetz nicht restriktiv gegenüber Wagenplätzen ist, diese also nicht versucht zu vermeiden, bleibt es hinter den Möglichkeiten, die in einem solchen Gesetz stecken, weit zurück. Es legt zumindest fest, dass Wagenplätze als Einrichtung möglich sind und welche Mindestanforderungen in keinem Fall unterschritten werden dürfen. Darüber hinaus enthält es aber weder Erleichterungen bei der Genehmigung oder einen Katalog an Genehmigungsvoraussetzungen, an denen sich bei der Beantragung orientiert werden kann. Im Grunde reduziert sich der als positiv zu bewertende Regelungsgehalt qualitativ darauf, was erreicht würde, wenn man Wagenplätze als fiktive bauliche Anlage in die Bauordnung mitaufnimmt.

2. Ausblick: Ein Wagenplatzschutzgesetz für Berlin

Ein Wagenplatzgesetz, mit dem für „Menschen auf sogenannten Wagenplätzen Sicherheit für ihre Lebensform“ geschaffen werden soll, muss über die genannten Beispiele hinausgehen. Es muss die Voraussetzung für die Genehmigung von Wagenplätzen, die der dauerhaften Wohnnutzung dienen, ähnlich den dargestellten Campingplatz-Verordnungen, so regeln, dass der Genehmigungsprozess für Genehmigungsbehörden und Wagenplatzbewohner*innen nachvollziehbar und beherrschbar ist. In diesem Kontext sinnvoll wäre es dann auch, die bauordnungsrechtlichen Regelungen zur Genehmigung von Wagenplätzen in diesem Gesetz zu vereinen und gleichzeitig mit Blick auf deren Ziel und Zweck im Zusammenhang mit der Legalisierung von Wagenplätzen zu konkretisieren. Die bei der Genehmigung von Wagenplätzen regelmäßig zu erwartenden

Abweichungsentscheidungen, die nach § 67 Abs.1 BauO Bln sonst für jeden Einzelfall getroffen werden müssten, könnten in diesem Rahmen abstrakt formuliert werden. Das, was ansonsten über eine Kombination von Anpassung der Berliner Bauordnung in § 2 Abs. 1 S. 3 BauO Bln, einer Typisierung der Abweichungsentscheidungen nach § 67 BauO Bln und einer Rechtsvorschrift nach § 86 Abs. 1 BauO Bln erreicht werden könnte, könnte hier in einem „Berliner Wohnwagengesetz“ zusammengefasst werden. Die Berliner Bauordnung müsste für Wagenplätze dann entsprechend dem Hamburger Wagengesetz disponiert werden. Die Einhaltung des Maßstabs nach § 3 Abs. 1 BauO Bln wäre über das Wohnwagengesetz zu sichern.

F. „Wagenplätze“ als Safe Places für Wohnungslose

Zuletzt ist im Rahmen der Beauftragung noch gefragt worden, ob es sich lohne über ein Wagenplatzschutzgesetz nachzudenken, welches den Schutzgedanken spezifischer Gruppen in den Mittelpunkt rückt und so zum Beispiel Safe Places für Wohnungslose vereinfacht.

Die Frage ist zu bejahen. Allerdings ist zunächst festzuhalten, dass sich sowohl die bauplanungs- als auch die bauordnungsrechtliche Bewertung von Wagenplätzen, die zur dauerhaften Wohnnutzung bestimmt sind, von jenen, die Wohnungslosen einen Safe Place bieten sollen, unterscheiden sind. Auf der einen Seite steht als Art der Nutzung „Wohnen“ mit den spezifischen Anforderungen an Wohngebäude und „Wohnungen“ im bauordnungsrechtlichen Sinne. Wagenplätze mit der Bestimmung, „Safe Places“ für Wohnungslose zu bieten, dürften eher der Nutzungsart einer sozialen Einrichtung entsprechen. Es ist davon auszugehen, dass derartige Wagenplätze eher einer zeitweisen, ggfs. auch längeren Unterbringung dienen, dabei aber nicht zur selbständigen Haushaltsführung bestimmt sind. Die sich stellenden Rechtsfragen können daher im Einzelfall andere sein. Insbesondere ist damit zu rechnen, dass die Anforderungen an die Behausungen, also z.B. an die Bauwagen, Container oder Zelte nicht so hoch sind, wie an Bauwagen, die dem Wohnen dienen.

Dies vorweg können ein Wagenplatzschutzgesetz oder entsprechende Anpassungen in der Berliner Bauordnung zu einer Vereinfachung bei der Genehmigung führen. So könnten vergleichbar zur Genehmigung von Wagen- oder Campingplätzen allgemeine bauordnungsrechtliche Anforderungen an ein solches Camp formuliert werden und so auch mit an den Bedürfnissen der Wohnungslosen ausgerichtet werden. Es scheint auch denkbar, dies in einem Wagenplatzgesetz zu kombinieren.