

Clubcommission Berlin - Verband der Berliner Club-, Party- und Kulturereignisveranstalter
e.V.
Brückenstr. 1
10179 Berlin

Memo

BETREFF

**Clubcommission wg. bessere Nutzung von Grünanlagen für kulturelle
Zwecke**

AKTENZEICHEN

13931-24

DATUM

5. Februar 2025

unter Bezugnahme auf die Anfrage der Clubcommission - Netzwerk der Berliner Clubkultur e.V. zur
Beantwortung der mit E-Mail vom 6.12.2024 auf
<https://docs.google.com/document/d/1M9rA2GXHBabqO6EOgp317nNLfYVtpxn8vh6mt9OwC14/edit?usp=sharing>

verlinkten Fragen.

A. Sachverhalt

Im Jahr 2021 wurde § 6 des Grünanlagengesetzes mit dem Ziel angepasst, dass in den Grünanlagen von Berlin mehr Flächen entstehen, die für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel genutzt werden können.

Wie eine parlamentarische Anfrage des Abgeordneten Mathias Schulz (SPD) vom 29.12.2022, ergeben hat, führte die Anpassung des Grünanlagengesetzes nicht zu dem gewünschten Erfolg. Aus der Antwort der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz (Drucksache 19 / 14 456) – unter Beteiligung der Bezirke – ergibt sich, dass die Ausweisung in mehreren Bezirken nicht stattfinden könne, weil sich die Nutzungen mit geltendem Recht nicht darstellen lassen würden oder keine Flächen zur Verfügung stünden. In Bezug auf konterkarierendes Recht werden insbesondere Immissionschutz,

Kerem Bakir
Tade Clausen
Vitorio Dimov
Seda Dinc-Öztürk
Albrecht Doering
Tjade Elix
Christof Eißner ●

Svyatoslav Gladkov
Robert Golz, LL.M. ●
Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht
Prof. Niko Härting ●
Marvin Heinrich
Leonore Hilchenbach
Dr. Holger Jakob, LL.M.EUR.
Fachanwalt für Sportrecht
Kenny Janssens

Stefan Kaske ●
Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht
Lena Keller
Lasse Konrad ●
Andreas Lewald
Urs Lucke
Jan Mönikes
Malini Nanda
Fachanwältin für Informationsrecht

Joselyne Ntikahavuye
Erik Petersen
Svenja Plonski
Fabian Reinholz ●
Fachanwalt für Gewerblichen Rechtsschutz
Daniel Schätzle ●
Dr. Martin Schirnbacher ●
Fachanwalt für Informationsrecht
Marlene Schreiber ●
Fachanwältin für Informationsrecht

Philipp Schröder-Ringe, LL.M. ●
Sebastian Schulz ●
Inga Sievers
Lars Thiess
Dorothea Wentz
Christian Willert ●
Fachanwalt für Arbeitsrecht

die gem. § 6 Abs. 1 GrünanlG festgelegte schonende Nutzung von Grünanlagen und die Interessen anderer Anlagennutzer genannt.

Der Koalitionsvertrag 2023 – 2026 zwischen CDU und SPD „Das Beste für Berlin“ sieht auf Seite 107 zudem vor:

„Die Koalition wird sich auf Bundesebene weiter dafür einsetzen, dass Clubs als Kulturstätten in der Baunutzungsverordnung genannt werden. Clubs und Kulturstätten wird es ermöglicht, fünf Mal im Jahr gebührenfrei Open-Air-Veranstaltungen („störende Veranstaltungen“) bis Mitternacht durchzuführen, darunter am 1. Mai, dem 21. Juni und dem 3. Oktober. Im Land Berlin wird ein Konzept für free open air spaces erarbeitet und rechtlich bis zum Sommer 2024 umgesetzt. Lärmschutzfonds und Clubkataster werden weitergeführt. Clubs, die sich auf landeseigenen und bezirkseigenen Flächen befinden, sollen langfristige Miet- oder Erbbaurechtsverträge erhalten.“

Die Clubcommission wurde von der Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt beauftragt, Ideen für die Umsetzung des Koalitionsvertrages zu entwickeln und ein Konzept zur niederschweligen Umsetzung von nicht-kommerziellen Veranstaltungen unter freiem Himmel zu erstellen.

Vor diesem Hintergrund sind wir gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie können mehr Flächen rechtssicher geschaffen werden? Wie kann eine nicht-kommerzielle kulturelle Nutzung in bestimmten Grünflächen rechtlich gesichert werden?
2. Inwieweit kann der Senat von den Bezirken verlangen, Flächen auszuweisen? Gibt es eine Möglichkeit im Senat, die Umsetzung zu erzwingen?
3. Wie können nicht-kommerzielle Open-Air-Veranstaltungen genehmigungsfrei gestellt werden?
4. Muss die Genehmigungsfreistellung an Flächen gekoppelt sein oder kann ein erweiterter genehmigungsfreier Rahmen auch allgemein für alle Flächen gelten?
5. Wie kann eine gebührenfreie Genehmigung für Open-Air-Veranstaltungen (störende Veranstaltungen) für Clubs und Kulturstätten, fünf Mal im Jahr, umgesetzt werden?

B. Fragen

- 1 Die Fragen 1. und 2. betreffen entweder solche, bei denen es um die Vergrößerung der vorhandenen Flächen geht (I.) während sich die Fragen 3., 4. und 5. mit der Genehmigungsfähigkeit von nicht-kommerziellen Veranstaltungen unter freiem Himmel beschäftigen (II.).

I. Flächen

1. **Wie können mehr Flächen rechtssicher geschaffen werden? Wie kann eine nicht-kommerzielle kulturelle Nutzung in bestimmten Grünflächen rechtlich gesichert werden?**
- 2 Um mehr Flächen rechtssicher schaffen zu können für eine nicht-kommerzielle kulturelle Nutzung in bestimmten Grünflächen, könnten neue Flächen für nicht-kommerzielle Kunst- oder Kulturveranstaltungen von den Bezirken ausgewiesen werden (a) oder vom Senat gebaut werden (b) Schließlich könnte das Grünanlagengesetz so angepasst werden, dass Grünanlagen grundsätzlich für die Nutzung durch nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel geöffnet werden (c).

a) Ausweisung nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanIG

- 3 Die Ausweisung von Veranstaltungsflächen ist über § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanIG möglich. Nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanIG sind die Bezirke verpflichtet, Flächen für entsprechende Nutzungen in angemessenem Umfang auszuweisen, soweit dies unter Berücksichtigung stadträumlicher und gestalterischer Belange, unter Abwägung der unterschiedlichen Benutzungsansprüche sowie unter Einbeziehung des Gesundheits- und Umweltschutzes möglich ist.
- 4 Wie unter A. dargestellt, legen die Bezirke – insbesondere der Bezirk Spandau – dar, warum die Ausweisung von Flächen nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanIG nicht erfolgen könne.
- 5 Bei der Darstellung der rechtlichen Problemfelder verkennen die Bezirke, dass § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanIG die Bezirke verpflichtet, Flächen zur Nutzung nach § 6 Abs. 2 S. 1 GrünanIG auszuweisen. Das bedeutet, dass Flächen zur Nutzung für nicht-kommerzielle Kunst- oder Kulturveranstaltungen ausgewiesen werden müssen, wenn die in der Vorschrift genannten Voraussetzungen vorliegen. Das Argument, dass Flächen nicht ausgewiesen werden können, weil Interessen anderer Anlagennutzer entgegenstehen, kann also so nicht pauschal greifen, da die in § 6 Abs. 2 S. 1 GrünanIG aufgezählten, auszuweisenden Nutzungsarten gleichrangig sind und dementsprechend auch gleichermaßen in angemessenem Umfang ausgewiesen werden müssen. Die Benutzungsansprüche sind dabei abzuwägen.
- 6 Um den Bezirken aufzuzeigen, dass sich die Ausweisung von Flächen in Einklang bringen lässt mit den stadträumlichen und gestalterischen Belangen, den unterschiedlichen Benutzungsansprüchen als auch mit dem Gesundheits- und Umweltschutz, sollten solche Flächen zunächst identifiziert und den Bezirken vorgeschlagen werden.

b) Bau von Veranstaltungsflächen

- 7 Der Bau neuer Veranstaltungsflächen – analog Fußballplätze, Skateparks oder Grillflächen, § 6 Abs. 2 S. 1 GrünanIG - wäre innerhalb von Grünanlagen möglich. Diese könnten, müssen aber nicht solche Dimensionen haben, wie etwa das Amphitheater im Mauerpark, die Bühne im Treptower Park oder die Freilichtbühne in der Jungfernheide.
- 8 Diese Maßnahmen könnten vom Senat durchgeführt werden. Nach § 4 Abs. 1 AZG i. V. m. VV Nr. 11 Abs. 1 AZG fallen stadtpolitisch herausragende Projekte der Freiraumgestaltung in den Aufgabenbereich der Hauptverwaltung. Bei entsprechender Priorisierung als herausragendes Projekt, wäre es der Hauptverwaltung möglich, den Bau von Veranstaltungsflächen für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel in eigener Zuständigkeit durchzuführen.

c) Nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel grundsätzlich zulässig machen

- 9 Schließlich könnte das GrünanIG dahingehend geändert werden, dass nicht erst die Ausweisung nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanIG eine Nutzung durch nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel in Grünanlagen zulässig macht, sondern diese Veranstaltungen grundsätzlich eine zulässige Nutzung in Grünanlagen darstellen, indem der Zweck der Grünanlagen erweitert wird. Damit würde das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt und die Bezirke müssten für jeden Fall darlegen, dass Flächen in Grünanlagen, unter Berücksichtigung stadträumlicher und gestalterischer Belange, unter Abwägung der unterschiedlichen Benutzungsansprüche sowie unter Einbeziehung des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel genutzt werden können.
- 10 Die Rücksichtnahmepflichten aus § 6 Abs. 1 GrünanIG blieben unberührt. In Ergänzung hierzu und um sicherzustellen, dass sie eingehalten werden, können Vorgaben gemacht werden für Größe und Umfang nicht-kommerzieller Veranstaltungen unter freiem Himmel.

d) Zwischenfazit

- 11 Der Vorteil bei der Ausweisung von Flächen für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel ist, dass die Ausweisung schon jetzt verpflichtend ist, § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG. Weil schnell umsetzbar, sollten den Bezirken geeignete Flächen vorgeschlagen werden für eine Ausweisung als Flächen. Dies wäre ein sehr niedrigschwelliger Ansatz.
- 12 Der Bau von Flächen zur Nutzung als Veranstaltungsflächen könnte bereits jetzt unter Berücksichtigung der in § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG genannten Kriterien erfolgen. Einer weiteren, förmlichen Ausweisung durch die Bezirke bräuchte es dann nicht mehr.
- 13 Nachteil bei dem Bau von Flächen ist naturgemäß, dass der Bau Kosten verursacht und einen relativ langen Zeitraum in Anspruch nimmt, weil zunächst Flächen gefunden werden müssen, die dann entsprechend bebaut bzw. hergerichtet werden.
- 14 Eine Änderung des GrünanlG würde den Umfang der zur Verfügung stehenden Flächen massiv erhöhen. Damit einhergehen würde ein Paradigmenwechsel bei dem Verständnis, wie Parkanlagen zukünftig genutzt werden können. Damit würde die Nutzungsintensität stark erhöht und es drohen Nutzungs- und Lärmkonflikte.
- 15 Den Bezirken stünde die Möglichkeit offen, Flächen für die Nutzung durch nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel unter Berücksichtigung stadträumlicher und stadtgestalterischer Belange, unter Abwägung der unterschiedlichen Benutzungsansprüche sowie unter Einbeziehung des Gesundheits- und Umweltschutzes in den Parks auszunehmen. Damit einhergehen würde ein initial nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand.
- 16 Selbst, wenn ein Großteil der Flächen wieder entzogen würde, dürften am Ende wiederum mehr Flächen für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel zur Verfügung stehen als jetzt.,

2. Inwieweit kann der Senat von den Bezirken verlangen, Flächen auszuweisen? Gibt es eine Möglichkeit im Senat, die Umsetzung zu erzwingen?

- 17 Zuständig für die Flächenausweisung nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG ist der Bezirk.
- 18 Der Senat (einschließlich der Senatsverwaltungen) ist Hauptverwaltung, § 2 AZG. Der Senat übt im Rahmen der §§ 11 bis 13 AZG die Bezirksaufsicht nach § 9 AZG aus. Die übrige Bezirksaufsicht wird von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung geführt.
- 19 Der Senat kann mithin nach § 11 AZG rechtswidrige Beschlüsse und Anordnungen bezirklicher Organe aufheben und verlangen, dass getroffene Maßnahmen rückgängig gemacht werden (Aufhebungsrecht) oder nach § 12 AZG bezirkliche Organe anweisen, rechtlich gebotene Beschlüsse zu fassen oder Anordnungen zu treffen (Anweisungsrecht). Zuletzt kann der Senat im Rahmen des Ersatzbeschlussrechts bzw. der Ersatzvornahme nach § 13 AZG selbst tätig werden, wenn das Bezirksamt sich weigert Maßnahmen rückgängig zu machen, die auf Grund eines aufgehobenen Beschlusses getroffen sind, oder die nach § 12 aufgegebenen Beschlüsse zu fassen oder Anordnungen zu treffen.
- 20 Der Senat könnte also nach § 12 AZG einen Bezirk, der trotz einer bestehenden Verpflichtung zur Ausweisung von Flächen i. S. d. § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG keine Flächen ausweist, anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist Flächen auszuweisen.
- 21 Dies könnte der Senat nicht, wenn etwa die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG nicht vorliegen. Denn in einem solchen Fall würde der Senat seine Aufsichtsbefugnisse im Sinne des § 9 Abs. 3 AZG überschreiten. Nach § 9 Abs. 3 AZG hat die Aufsicht sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt und Verwaltungsvorschriften eingehalten werden.
- 22 Damit der Senat von dem Anweisungsrecht nach § 12 AZG Gebrauch machen kann, müssten ihm die ausweisbaren Flächen in den Bezirken zur Prüfung vorgelegt werden.

II. Genehmigungen

3. Wie können nicht-kommerzielle Open-Air-Veranstaltungen genehmigungsfrei gestellt werden?

- 23 Nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel bedürfen – in beschränktem Umfang – keine Genehmigung. Im Folgenden legen wir die Vorgaben von LImSchG Bln und GrünanlG dar und erläutern, inwieweit eine Genehmigung erforderlich ist. Dabei merken wir an, dass die Genehmigungen nach LImSchG Bln und GrünanlG separat betrachtet werden müssen. Eine Veranstaltung, die etwa nach GrünanlG keiner Genehmigung bedarf, ist nicht zwangsläufig nach LImSchG Bln genehmigungsfrei.

a) LImSchG Bln

- 24 Nach § 7 Abs. 1 LImSchG Bln bedarf eine Veranstaltung im Freien der Genehmigung, wenn die von ihr verursachten Geräuschimmissionen die nach VeranStLärmVO geregelten Immissionsrichtwerte überschreiten oder ein besonderes Störpotenzial nach DIN 45680 aufweisen. Soweit diese Vorgaben eingehalten werden, braucht eine Veranstaltung im Freien auch keine immissionsschutzrechtliche Genehmigung.
- 25 Dieser Rahmen ermöglicht aber naturgemäß nur kleinere bzw. sehr ruhige Veranstaltungen, da die immissionsschutzrechtlichen Richtwerte für eine genehmigungsfreie Veranstaltung sehr gering sind und der maßgebliche Immissionsort sich – wie in Berlin regelmäßig der Fall – in unmittelbarer Nähe befindet.
- 26 Um nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel grundsätzlich genehmigungsfrei zu stellen, käme eine Änderung der VeranStLärmVO in Betracht. Sie könnte direkt von der für den Umweltschutz zuständigen Senatsverwaltung geändert werden, § 17 Abs. 6 LImSchG Bln.
- 27 So könnte der Katalog der Veranstaltungstypen in §§ 9 – 11 VeranStLärmVO erweitert werden um nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel. Anders als in den §§ 9 – 11 VeranStLärmVO soll die Zumutbarkeit nicht dadurch gewährleistet sein, dass bestimmte Immissionsrichtwerte eingehalten werden müssen. Stattdessen könnten Vorgaben gemacht werden an die Anzahl der Besuchenden, die Zeiten oder die verwendete Beschallungsanlage.

b) GrünanlG

- 28 Die Genehmigungsfreiheit von nicht-kommerziellen Veranstaltungen unter freiem Himmel in Grünanlagen richtet sich nach § 6 GrünanlG.
- 29 Nach § 6 Abs. 5 GrünanlG bedarf eine Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen der Genehmigung, wenn die Benutzung über die Vorgaben aus § 6 Abs. 1 GrünanlG hinausgeht. Soweit diese Vorgaben eingehalten werden, sind nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel genehmigungsfrei.
- 30 § 6 Abs. 1 GrünanlG ordnet an, dass Öffentliche Grün- und Erholungsanlagen nur so benutzt werden dürfen, wie es sich aus der Natur der einzelnen Anlage und ihrer Zweckbestimmung ergibt. Die Benutzung muss schonend erfolgen, sodass Anpflanzungen und Ausstattungen nicht beschädigt, verschmutzt oder anderweitig beeinträchtigt und andere Anlagenbesucher nicht gefährdet oder unzumutbar gestört werden. Daneben werden Verbotstatbestände aufgestellt, insbesondere Lärm zu verursachen, der andere Anlagenbesucher unzumutbar stört.
- 31 Weiter sind nicht-kommerzielle Kunst- oder Kulturveranstaltungen, auch mit Live-Musik, sowie andere nicht-kommerzielle Veranstaltungen nur auf den dafür besonders ausgewiesenen Flächen gestattet, § 6 Abs. 2 S. 1 GrünanlG.

- 32 Durch eine Ausweisung einer Fläche für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel nach § 6 Abs. 2 GrünanIG wird sodann das in Abs. 1 definierte Nutzungsmaß konkretisiert. Durch die Ausweisung wird zunächst der Zweck der ausgewiesenen Fläche ergänzt. Dementsprechend geschieht eine Nutzung durch eine nicht-kommerzielle Veranstaltung unter freiem Himmel sodann entsprechend der Zweckbestimmung. Zudem wäre die Nutzung im Rahmen des festgelegten Zwecks auch nicht für die anderen Anlagenbesucher unzumutbar störend – weder nach Verbotskatalog, noch nach Auffangtatbestand des Abs. 1 S. 1. Denn die Ausweisung der Fläche kann tatbestandlich nur vorgenommen werden, wenn die widerstreitenden Interessen der Nutzung der ausgewiesenen Flächen und der anderen Anlagenbesucher bereits gegeneinander abgewogen und jedenfalls als gleichwertig erkannt wurden.
- 33 Die Einhaltung dieser Voraussetzungen wird mit zunehmender Größe einer Veranstaltung immer schwieriger zu gewährleisten sein, da die Gefahr einer Beeinträchtigung / Beschädigung der vorhandenen Flora und Ausstattungen mit der Anzahl der Teilnehmenden ansteigt.

aa) Ausführungsvorschriften

- 34 Zunächst könnte der Rahmen für genehmigungsfreie nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel über den Erlass von Ausführungsvorschriften definiert werden. Der Erlass von Ausführungsvorschriften ist nach § 6 Abs. 1 AZG durch den Senat möglich. Diese Möglichkeit steht ebenfalls der zuständigen Senatsverwaltung zu, wenn sie durch Gesetz dazu ermächtigt ist, § 6 Abs. 2 AZG.
- 35 Über Ausführungsvorschriften könnte der Senat bspw. festlegen, dass nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel, die eine bestimmte Maximalanzahl von Teilnehmenden, zu bestimmten Uhrzeiten und mit bestimmten Beschallungsanlagen grundsätzlich genehmigungsfrei sein sollen, wenn sie auf einer ausgewiesenen Fläche stattfinden. Dies würde einheitliche Maßstäbe für die Verwaltungspraxis der Bezirke setzen, sodass für die Bezirke und auch für Veranstalter klarer wäre, welche Art von nicht-kommerziellen Veranstaltungen unter freiem Himmel genehmigungsfrei veranstaltet werden kann.
- 36 Durch Ausführungsvorschriften könnte allerdings keine Genehmigungsfreistellung für Veranstaltungen erreicht werden, die grundsätzlich nach § 6 Abs. 5 GrünanIG genehmigungspflichtig wären.

bb) Änderung GrünanIG

- 37 Weiter wäre denkbar, das GrünanIG zu ändern, um mehr genehmigungsfreie nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel zu ermöglichen. Dies könnte über die Einführung eines Tatbestandes für genehmigungsfreie Veranstaltungen geschehen oder über eine Verordnungsermächtigung.

(1) Einführung eines Tatbestandes

- 38 Die Einführung eines Tatbestandes, der bestimmte Veranstaltungen von der Genehmigungspflicht nach § 6 Abs. 5 GrünanIG ausnimmt, könnte – wie auch für Ausführungsvorschriften angedacht – an verschiedene Faktoren, wie Maximalanzahl von Teilnehmenden, Vorgaben für verwendete Beschallungsanlagen oder Uhrzeiten anknüpfen. Im Gegensatz zu einer Definition in Ausführungsvorschriften von Veranstaltungen, die keiner Genehmigung bedürfen, könnte bei einer Änderung des GrünanIG der Rahmen für genehmigungsfreie nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel erweitert werden.

(2) Verordnungsermächtigung

- 39 Weiter wäre der Erlass einer Verordnung denkbar, die – ähnlich wie die VeranStLärmVO – festlegt, welche nicht-kommerziellen Veranstaltungen unter freiem Himmel keine Genehmigung benötigen und welche Veranstaltungen, unter bestimmten Bedingungen, genehmigt werden sollen. Bspw. könnte ein Katalog erstellt werden, der nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel nach Größe, Beeinträchtigungspotenzial und Bedeutung klassifiziert.
- 40 Dies wäre im Rahmen des GrünanlG allerdings nur mit einer Gesetzesänderung des GrünanlG möglich. Denn nach Art. 64 Abs. 1 der Berliner Verfassung kann der Senat oder ein Mitglied des Senats durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Soweit keine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung im GrünanlG besteht, kann der Senat keine entsprechende Verordnung erlassen.

c) Zwischenfazit

- 41 Im Vergleich der verschiedenen Möglichkeiten wäre die niederschwelligste wohl der Erlass von Ausführungsvorschriften zum GrünanlG. Dadurch könnte allerdings nur die Verwaltungspraxis geleitet werden. Ausführungsvorschriften könnten nicht dazu führen, dass ein erweiterter genehmigungsfreier Rahmen entsteht. Dadurch wäre lediglich klargelegt, welche Art von Veranstaltungen auf ausgewiesenen Flächen genehmigungsfrei sind und welche genehmigt werden sollen. Einen Tatbestand in das GrünanlG aufzunehmen, der bestimmte nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel aus der Genehmigungspflicht herausnimmt, wäre möglich, müsste aber sehr ausdifferenziert sein. Denn ein solcher Tatbestand müsste alle für nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel ausgewiesenen Flächen in Berliner Grünanlagen berücksichtigen. Es müsste also eine Regelung entworfen werden, die sowohl Umstände einer kleinen Veranstaltungsfläche direkt neben einem Wohnhaus berücksichtigt, als auch einer großen Veranstaltungsfläche fernab von Nutzungskonflikten. Darüber hinaus ist eine Änderung des GrünanlG nur über das Abgeordnetenhaus möglich.
- 42 Die sinnvollste Variante, um den Rahmen genehmigungsfreier nicht-kommerzieller Veranstaltungen unter freiem Himmel in Grünanlagen tatsächlich zu erweitern und dabei möglichst flexibel zu bleiben, um etwa auf gemachte Erfahrungen zu reagieren, wäre die Aufnahme einer Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung durch den Senat. Dazu müsste zwar einmalig eine Änderung des GrünanlG über das Abgeordnetenhaus vorgenommen werden. Anschließend hätte der Senat die Möglichkeit, bestimmte nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel über eine differenzierte Verordnung genehmigungsfrei zu stellen und bei Änderungsbedarf selbstständig diese Verordnung weiter fortzuschreiben.

4. Muss die Genehmigungsfreistellung an Flächen gekoppelt sein oder kann ein erweiterter genehmigungsfreier Rahmen auch allgemein für alle Flächen gelten?

- 43 Wie unter B. II. 3.. erläutert, ist die Genehmigungsfreiheit nach der aktuellen Gesetzeslage an die ausgewiesenen Flächen nach § 6 Abs. 2 GrünanlG gekoppelt. Denn nach GrünanlG kann eine Flächennutzung durch nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel innerhalb einer Grünanlage nach § 6 Abs. 1 GrünanlG zulässig sein, wenn sie auf einer ausgewiesenen Fläche stattfindet.
- 44 Die Beurteilung von Immissionen erfolgt am maßgeblichen Immissionsort, bei den nächsten Anwohnern und nicht am Veranstaltungsort als Emissionsort.
- 45 Durch die unter B. II. 3. b) bb) dargestellten Änderungen im GrünanlG könnte eine Genehmigungsfreistellung allerdings auch entkoppelt von ausgewiesenen Flächen stattfinden. Denn über die Änderung des GrünanlG könnten auch Regelungen getroffen werden, die die Durchführung von nicht-kommerziellen Veranstaltungen unter freiem Himmel außerhalb von ausgewiesenen Flächen zulassen.

5. Wie kann eine gebührenfreie Genehmigung für Open-Air-Veranstaltungen (störende Veranstaltungen) für Clubs und Kulturstätten, fünf Mal im Jahr, umgesetzt werden?

- 46 Diese Frage wird nur immissionsschutzrechtlich betrachtet, da sich die Gebührenfreistellung auf störende Veranstaltungen im immissionsschutzrechtlichen Sinne bezieht.
- 47 Um fünf Mal im Jahr (bspw. an bestimmten Feiertagen) immissionsschutzrechtliche Genehmigungen gebührenfrei zu stellen, wären zweierlei Ansätze denkbar.
- 48 Hierfür könnte geregelt werden, welche Genehmigung bzw. ob eine Genehmigung erforderlich ist und, ob Gebühren für dessen Erteilung aufgerufen werden.

a) Anpassung Genehmigungslage

- 49 Denkbare Möglichkeiten wären eine berlinweite immissionsschutzrechtliche Genehmigung für alle Open-Air-Veranstaltungen in Clubs und Kulturstätten im Wege einer Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 S. 2 VwVfG oder eine generelle Genehmigungsfreistellung in der VeranStLärmVO.
- 50 Beide Varianten könnten derart gestaltet werden, dass störende Veranstaltungen nach § 11 VeranStLärmVO an den im Koalitionsvertrag zum Teil bestimmten Tagen im Jahr und festgelegten Zeitrahmen allgemein in Clubs und Kulturstätten genehmigt bzw. genehmigungsfrei gestellt werden. Dabei müssten beide Varianten weitere Anforderungen an die Veranstaltenden stellen, um insbesondere die Kontrolle der Veranstaltungen zu ermöglichen. Denkbar wäre eine Pflicht der Veranstaltenden Immissionswerte zu messen und zu protokollieren sowie eine Anzeigepflicht der Veranstaltenden, um zu wissen, wo störende Veranstaltungen stattfinden werden und wer diese veranstaltet.
- 51 Bei der Genehmigung über eine Allgemeinverfügung ergibt sich die Zuständigkeit des Senats aus § 3 Abs. 1 AZG, da es sich bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in Form einer Allgemeinverfügung um eine Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung handeln würde, da sie Berlinweit erlassen würde. Bei dieser Variante würden keine Gebühren erhoben, da die Kosten der Allgemeinverfügung der öffentlichen Hand auferlegt würden, welche nach § 2 Abs. 1 UGebO befreit wäre.
- 52 Weiter könnte eine Anpassung der VeranStLärmVO vorgenommen werden, der störende Veranstaltungen in den genannten Zeiträumen von der Genehmigungspflicht befreit. Wenn störende Veranstaltungen für die avisierten Zeiträume durch die VeranStLärmVO keine Genehmigung bräuchten, könnten mangels Genehmigungsbedürftigkeit auch keine Gebühren veranschlagt werden können.
- 53 Letztere Variante, von Genehmigungen abzusehen, ist auch bereits gem. § 10 LImSchG Bln in Form einer Allgemeinverfügung möglich. Hierbei müssen Veranstaltende ihre Veranstaltungen anzeigen. Allerdings beinhaltet das Verfahren gem. § 10 Abs. 4, 5, 6, 7 LImSchG Bln, dass die Anzeigeunterlagen von der zuständigen Behörde eingehend geprüft werden müssen. Das Anzeigeverfahren nach § 10 Abs. 4 LImSchG Bln unterscheidet sich also kaum von einem Genehmigungsverfahren. Die Allgemeinverfügung nach § 10 Abs. 1 LImSchG Bln bringt daher keine Entlastung der Verwaltung und keine Vereinfachung für Veranstaltende im Genehmigungsverfahren mit sich. Eine solche Allgemeinverfügung löst ebenfalls keine Gebühren aus, da die Gebühren der öffentlichen Hand auferlegt würden und diese nach § 2 Abs. 1 UGebO befreit wäre.

b) Anpassung Gebührenordnung

- 54 Weiter wäre die Anpassung der Verordnung über die Erhebung von Gebühren im Umweltschutz (UGebO) möglich, um Genehmigungen für störende Veranstaltungen nach § 11 VeranStLärmVO in den genannten Zeiträumen gebührenfrei zu gestalten.

55 Der Senat erlässt nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge vom 22. Mai 1957 durch Rechtsverordnung Gebühren- und Beitragsordnungen. Mithin können über diese Kompetenz auch Gebühren- und Beitragsordnungen geändert werden. § 8 Abs. 1 S. 4 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge vom 22. Mai 1957 sieht dabei auch die Möglichkeit der Ermäßigung und der Befreiung in besonderen Fällen vor. Der Senat könnte die UGebO, bzw. das zugehörige Gebührenverzeichnis, ändern und einen Tatbestand aufnehmen, wonach keine Gebühre in den genannten Zeiträumen für die Genehmigung für Clubs und Kulturstätten erhoben werden.

c) Zwischenfazit

- 56 Es gibt mithin drei Möglichkeiten, die Gebührenfreistellung für Open-Air-Veranstaltungen an fünf Tagen im Jahr zu erreichen.
- 57 Der Senat könnte die UGebO ändern, wodurch schlicht von Gebühren an den gewünschten Tagen befreit wird. Diese Variante würde allerdings nichts an der Genehmigungslage ändern.
- 58 Die Variante, immissionsschutzrechtliche Genehmigungen über eine Allgemeinverfügung zu erteilen, ist wohl die flexibelste Variante, da sie für jeden festgelegten Tag erneut erlassen und somit unproblematisch an Erfahrungen angepasst werden kann.
- 59 Die Variante, die störenden Veranstaltungen in der VeranStLärmVO für die von der zuständigen Senatsverwaltung festgelegten Tage genehmigungsfrei zu stellen, hätte den Vorteil, dass lediglich eine Rechtsnorm eingeführt werden müsste. Diese sollte die umfassten Veranstaltungen definieren, Pflichten enthalten zum Nachweis der einzuhaltenden Immissionsrichtwerte sowie weitere Vorgaben.
- 60 Wenn also nur die Gebührenfreistellung erreicht werden soll, wäre die Änderung der UGebO zur Zweckerreichung bereits ausreichend.
- 61 Soll ebenfalls die Genehmigungssituation für Veranstaltende vereinfacht werden und Verwaltungsaufwand verringert werden, sollte die Genehmigungslage angepasst werden. Die langfristige Lösung wäre die Befreiung von der Genehmigungspflicht in der VeranStLärmVO. Dieser Ansatz würde lediglich die Kontrolle der Veranstaltungen erfordern. Im Vorfeld würde aber kein größerer Verwaltungsaufwand anfallen. Um diese Variante testen zu können, könnte zunächst über die Genehmigung mittels Allgemeinverfügung gearbeitet werden. Die Allgemeinverfügung läuft letztlich auf dasselbe Ergebnis hinaus, mit dem Unterschied, dass im Vorfeld Verwaltungsaufwand für die Allgemeinverfügung entsteht und keine Verordnungsänderung erforderlich wäre.
- 62 Eine Genehmigung über eine Allgemeinverfügung wäre mithin eine sofort umsetzbare und niedrigschwellige Lösung. Sollte sich dieser Ansatz bewähren, sollte die Genehmigungsfreiheit in der VeranStLärmVO angestrebt werden, um eine dauerhafte Lösung zu erreichen.
- 63 Bei beiden Varianten sollte sich aus der Genehmigungsgrundlage das Ergebnis der dabei anzustellenden Abwägung ergeben. Zudem sollte klargestellt werden, dass diese Veranstaltungen auf das Kontingent an seltenen Veranstaltungen nach § 11 Abs. 5 VeranStLärmVO angerechnet werden.

C. Antworten

- 64 Zusammenfassend können wir auf die eingangs gestellten Fragen folgende Antworten geben:
1. **Wie können mehr Flächen rechtssicher geschaffen werden? Wie kann eine nicht-kommerzielle kulturelle Nutzung in bestimmten Grünflächen rechtlich gesichert werden?**
 Es kann die bestehende Ausweisungspflicht nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG genutzt werden. Hierzu sollten die ausweisbaren Flächen in den Bezirken identifiziert werden und den Bezirken zur Prüfung vorgelegt werden.

2. **Inwieweit kann der Senat von den Bezirken verlangen, Flächen auszuweisen? Gibt es eine Möglichkeit im Senat, die Umsetzung zu erzwingen?**

Soweit Bezirke Flächen nicht ausweisen, obwohl sie nach § 6 Abs. 2 S. 2 GrünanlG dazu verpflichtet sind, kann der Senat von seinem Anweisungsrecht aus § 12 AZG Gebrauch machen. So kann der Senat die Bezirke zur Ausweisung anweisen. Wenn die Bezirke der Anweisung des Senats nicht nachkommen, kann der Senat die betreffenden Flächen über § 13 AZG selbst ausweisen.

3. **Wie können nicht-kommerzielle Open-Air-Veranstaltungen genehmigungsfrei gestellt werden?**

In Bezug auf das Immissionsschutzrecht könnte der Katalog in der VeranstaLärmVO um nicht-kommerzielle Veranstaltungen im Freien erweitert werden.

In Bezug auf das GrünanlG wäre die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung in das GrünanlG eine wirksame Methode, um nicht-kommerzielle Veranstaltungen unter freiem Himmel genehmigungsfrei zu stellen.

4. **Muss die Genehmigungsfreistellung an Flächen gekoppelt sein oder kann ein erweiterter genehmigungsfreier Rahmen auch allgemein für alle Flächen gelten?**

In Bezug auf das Immissionsschutzrecht kommt es bei der Frage, ob eine Veranstaltung genehmigungsfrei ist, nicht auf bestimmte Flächen an, sondern auf die maßgeblichen Immissionsorte.

In Bezug auf das GrünanlG wäre eine Entkopplung von den ausgewiesenen Flächen nur über eine Änderung des GrünanlG möglich.

5. **Wie kann eine gebührenfreie Genehmigung für Open-Air-Veranstaltungen (störende Veranstaltungen) für Clubs und Kulturstätten, fünf Mal im Jahr, umgesetzt werden?**

Dies wäre über die Änderung der UGebO durch den Senat möglich.

Soll auch die Genehmigungslage angegangen werden, wäre zunächst die Genehmigung für Clubs und Kulturstätten über eine Allgemeinverfügung als niedrighschwellige Lösung sinnvoll. Anschließend könnte die VeranstaLärmVO entsprechend geändert werden.

Mit freundlichen Grüßen

Philipp Schröder-Ringe LL. M.
RECHTSANWALT

Tjade Elix
RECHTSANWALT