

Ass. iur. Katharina Hölzen und Ass. iur. Mattis Leson, LL.M. (University of Edinburgh), Berlin*

„Frühlingmarkt mit oder ohne Sicherheitskonzept?“

THEMATIK	Einseitige Erledigungserklärung; examensrelevante materiell-rechtliche Probleme des allgemeinen Verwaltungsrechts, insbesondere der isolierten Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen Gehoben
SCHWIERIGKEITSGRAD	1 Stunde Vorbereitung, Vortragsdauer 10 Minuten
BEARBEITUNGSZEIT	Kopp/Schenke, VwGO; Kopp/Ramsauer, VwVfG
HILFSMITTEL	

■ SACHVERHALT

Aktenauszug:

Rechtsanwältin Mara Seidel
Schloßstr. 23
10585 Berlin

Berlin, den 20.10.2020

Posteingangsstempel 22.10.2020

An das Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstr. 7
10557 Berlin

Klage

In dem Rechtsstreit

der MK-Veranstaltungs GmbH, vertreten durch Geschäftsführerin A. Feldhaus, mit Sitz in Alt-Moabit 10, 10557 Berlin

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwältin Mara Seidel, Schloßstr. 23, 10585 Berlin

gegen

das Land Berlin,

* Die Autorin Hölzen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin, der Autor Leson wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur, an der Freien Universität Berlin. Der Sachverhalt beruht im materiellen Teil im Wesentlichen auf dem Urteil VG Berlin BeckRS 2022, 18496. Außerdem wird der Streit des IV. und VIII. Senats des BVerwG über die isolierte Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen behandelt, vgl. BVerwG NVwZ 2022, 1798.

vertreten durch das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf,
Abt. Rechtsamt (Prozessführung),
Rathaus Charlottenburg, Otto-Suhr-Allee 100, 10585 Berlin

– Beklagter –

erhebe ich namens und in Vollmacht der Klägerin Klage gegen den Beklagten, mit der ich beantragen werde,

Die zur Genehmigung (Anlage K2) erlassene „Maßgabe“, ein Sicherheitskonzept vorzulegen und dessen Inhalte entsprechend zu veranlassen und umzusetzen, aufzuheben.

Begründung:

Die Klägerin will vorliegend ausdrücklich nicht gegen die Genehmigung selbst vorgehen. Die isolierte Klage gegen die „Maßgabe“ zur Vorlage und Umsetzung eines Sicherheitskonzepts ist zulässig, denn diese ist von der Genehmigung materiell teilbar.

Die Klage ist zudem begründet, denn der Beklagte hat die Erteilung der begehrten grünanlagenrechtlichen Genehmigung ohne die erforderliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage von der Einreichung eines Sicherheitskonzepts und einer hierauf bezogenen Realisierungszusage abhängig gemacht.

Diese „Maßgabe“ ist eine Bedingung und keine Auflage, sodass § 6 V 4 BlnGrünanlG ohnehin nicht greift.

Auch auf die allgemeinen Normen, die Nebenbestimmungen gestatten, kann hier nicht zurückgegriffen werden. Zuvörderst kann bei Vorliegen einer speziellen gesetzlichen Regelung gar nicht auf die allgemeinen Normen zurückgegriffen werden. Darüber hinaus könnte tatbestandliches Anknüpfungsmerkmal für die in Rede stehende Nebenbestimmung hier allein das *öffentliche Interesse* sein. Es gibt keine Argumente dafür, andere als spezifisch grünflächenrechtliche Belange in die Abwägung zur Ermittlung des Überwiegens des genannten öffentlichen Interesses einfließen zu lassen. Die Nebenbestimmung war daher auch nicht erforderlich, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

Die Nebenbestimmung ist somit rechtswidrig.

Zudem möchte die Klägerin nur der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass sie nicht versteht, warum der Beklagte plötzlich die Vorlage eines Sicherheitskonzepts verlangt. Die Klägerin veranstaltet bereits seit 2015 ihre Märkte auf dem Gelände von Schloss Charlottenburg. Noch nie hat der Beklagte die Erteilung der Genehmigung von einem Sicherheitskonzept abhängig gemacht. Der Frühlingsmarkt in Charlottenburg hat Tradition und verbindet die Bewohner mit ihrem Stadtteil. Er ist auch bei Touristen beliebt und hat positive wirtschaftliche Auswirkungen auf den Bezirk. Das überwiegende öffentliche Interesse erfordert hier daher eindeutig die Erteilung der Genehmigung (ohne Sicherheitskonzept).

Rechtsanwältin
Seidel

Anlage K1

Antrag auf Erteilung einer grünanlagenrechtlichen Genehmigung

An:
Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf,
Straßen- und Grünflächenamt
Goslarer Ufer 39

Datum 9.8.2020

MK-Veranstaltungs GmbH
Geschäftsführerin A. Feldhaus
Alt-Moabit 10

Hiermit beantrage ich die Erteilung einer grünanlagenrechtlichen Genehmigung, um die als Veranstaltungsgelände vorgesehene Teilfläche der öffentlichen Grün- und Erholungsanlage

Schloss Charlottenburg, markiert in der beiliegenden Karte (Anlage 1), zur Durchführung der Veranstaltung „Frühlingsmarkt vor dem Schloss Charlottenburg 2021“ nutzen zu können.

Der Frühlingsmarkt soll vom 1.3.2021–31.3.2021 an 31 Veranstaltungstagen durchgeführt werden.

A. Feldhaus
Geschäftsführerin

Anlage K2

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf,
Straßen- und Grünflächenamt
Goslarer Ufer 39

Datum 23.9.2020

Per PZU
MK-Veranstaltungs GmbH
Geschäftsführerin A. Feldhaus
Alt-Moabit 10
10557 Berlin

Genehmigung des Frühlingsmarktes Schloss Charlottenburg

Sehr geehrte Frau Feldhaus,

hiermit erteile ich Ihnen die

grünanlagenrechtliche Genehmigung

zur Durchführung des Frühlingsmarktes auf dem Gelände des Schloss Charlottenburg für den Zeitraum 1.3.2021–31.3.2021 auf der vorgesehenen Teilfläche (Anlage 1 des Bescheids).

Die Genehmigung gilt ausdrücklich mit der Maßgabe, dass ein umfassendes Sicherheitskonzept vorgelegt wird und dessen Inhalte von Ihnen veranlasst und umgesetzt werden.

Begründung:

Die Genehmigung kann nur in Verbindung mit dem Sicherheitskonzept erteilt werden, da die Sicherheit der Besucher gewährleistet werden muss (Veranstaltungssicherheit). Ohne Vorlage und Umsetzung eines Sicherheitskonzepts hat die Genehmigung daher keine Gültigkeit.

Rechtsbehelfsbelehrung: *[ordnungsgemäß]*

Bearbeiterhinweis: Die Genehmigung wurde der Klägerin am selben Tag zugestellt. Am 25.9.2020 hat das Ordnungsamt des Bezirks die von der Klägerin geplante Veranstaltung als Spezialmarkt festgesetzt. Der gewerberechtliche Festsetzungsbescheid ist nicht abgedruckt und spielt für die weitere Bearbeitung keine Rolle. Auf die Anlage 1 (Abdruck der Karte) kommt es für die Bearbeitung nicht an.

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf
Rechtsamt (Prozessführung)

28.10.2020

Posteingangsstempel 28.10.2020

An das Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstr. 7
10557 Berlin

Klageerwiderung

In der Verwaltungsstreitsache
MK-Veranstaltungs GmbH ./ Land Berlin (VG 24 K 145/20)

beantrage ich für den Beklagten,

die Klage abzuweisen.

Begründung:

Die Klage ist bereits unzulässig. Die Maßgabe kann vorliegend gar nicht isoliert angefochten werden, weil der übrige Verwaltungsakt ohnehin rechtswidrig ist. Das wird das Gericht bei einer umfassenden Prüfung der Genehmigung auch feststellen müssen.

Dem Beklagten ist nämlich aufgefallen, dass die Genehmigung so ohnehin nicht hätte erlassen werden dürfen, da die Klägerin weder ein Müllbeseitigungskonzept vorgelegt noch Geld in Höhe der zu erwartenden Kosten hinterlegt oder eine Bankbürgschaft beigebracht hat. Die erforderliche Folgenbeseitigung gem. § 6 V 1 BlnGrünanlG ist daher nicht gesichert. Der Beklagte prüft momentan die Möglichkeit einer Rücknahme. Eine Genehmigung kann nur mit gesicherter Folgenbeseitigung erteilt werden, dies ergibt sich schon aus dem Gesetz. Mithin würde ein rechtswidriger Verwaltungsakt bestehen bleiben, wenn die Maßgabe isoliert angefochten würde. Hiergegen spricht allein schon das Rechtsstaatsprinzip.

Jedenfalls ist die Klage unbegründet, denn die Maßgabe war rechtmäßig.

In § 6 V 4 BlnGrünanlG steht zum einen ganz deutlich, dass die Genehmigung mit Auflagen verbunden werden kann. Auf den Wortlaut der Norm kommt es dabei nicht an. Weitere Voraussetzungen hat diese Ermächtigungsrundlage nicht.

Selbst wenn das Gericht das anders sähe, könnte man natürlich auch auf die allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen für Nebenbestimmungen zurückgreifen, denn das Sicherheitskonzept dient dazu, die gesetzlichen Voraussetzungen der Sondergenehmigung zu erfüllen.

Aus dem Schutzzweck des Grünanlagengesetzes ergibt sich, dass die Gewährleistung der Veranstaltungssicherheit in die vorzunehmende Abwägung öffentlicher Interessen einzustellen ist. Dies zeigt bereits der § 5 I BlnGrünanlG, der explizit die Verkehrssicherheit anführt. Auch für den Gemeingebrauch der öffentlichen Grün- und Erholungsanlage ist nämlich der Schutz der Anlagenbesucher vor Gefährdungen und unzumutbaren Störungen in § 6 I, II BlnGrünanlG vorgesehen. Dieses Erfordernis muss dann erst recht bei Erteilung der Sondernutzungserlaubnis für einen gesteigerten Gebrauch Beachtung finden.

Die Maßnahmen zum Schutz der Veranstaltung vor Gefahren, die mit der Sondernutzung jedenfalls in einem inneren Zusammenhang stehen, fallen daher in den Verantwortungsbereich der Klägerin, die die Sondernutzungserlaubnis begehrt und von ihr profitiert. Somit ist es auch zulässig, die Genehmigung von der Vorlage eines Sicherheitskonzepts abhängig zu machen.

Im Auftrag

Müller

Bearbeiterhinweis: Das VG Berlin hat der Klägerin die Klageerwidlung zugestellt und die mündliche Verhandlung auf den 20.11.2020 terminiert.

Rechtsanwältin Mara Seidel
Schloßstr. 23
10585 Berlin

Datum 1.11.2020

Posteingangsstempel 1.11.2020

An das Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstr. 7
10557 Berlin

In der Verwaltungsstreitsache
MK-Veranstaltungs GmbH ./ Land Berlin (VG 24 K 145/20)

erwidere ich auf die Klageerwidlung wie folgt:

Ob der Verwaltungsakt aus anderen Gründen rechtswidrig ist oder nicht, steht hier nicht zur Debatte. Die Genehmigung ist bereits in Bestandskraft erwachsen und wurde mit der Klage ausdrücklich nicht angegriffen.

Rechtsanwältin
Seidel

Bearbeiterhinweis: Die Replik der Klägerin vom 1.11.2020 wurde dem Beklagten ordnungsgemäß am 3.11.2020 zugestellt. Nachdem der Senat von Berlin im Wege der Änderung der Infektionsschutzverordnung Berlin am 5.11.2020 ein für den Zeitraum Dezember 2020 bis einschließlich März 2021 geltendes Verbot von Märkten verhängt hat, entschied sich die Klägerin, die Veranstaltung nicht durchzuführen und beantragte am 10.11.2020 die Aufhebung des gewerberechtlichen Festsetzungsbescheides. Dem Aufhebungsbegehren wurde stattgegeben.

Rechtsanwältin Mara Seidel
Schloßstr. 23
10585 Berlin

Datum 13.11.2020

Posteingangsstempel 13.11.2020

An das Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstr. 7
10557 Berlin

In der Verwaltungsstreitsache
MK-Veranstaltungs GmbH ./ Land Berlin (VG 24 K 145/20)

erkläre ich namens und in Vollmacht der Klägerin die Erledigung des Rechtsstreits.

Begründung:

Durch das Verbot von Märkten erübrigt sich für die Klägerin der Rechtsstreit. Die Klägerin möchte den Rechtsstreit daher ohne Anerkennung einer Kostenpflicht schnellstmöglich beenden. Auch wenn sie in der Sache offensichtlich Recht hatte, hat sich das Ganze aufgrund der pandemiebedingten Änderung der Gesamtlage für sie nun erledigt.

Ohnehin will sie nie wieder einen Frühlingmarkt in Berlin veranstalten und wird in Zukunft ihre Märkte lieber in Brandenburg veranstalten, da sie dort weniger Scherereien mit der Verwaltung erwartet.

Rechtsanwältin

Seidel

Bearbeiterhinweis: Nachdem dem Beklagten der Schriftsatz der Klägerin vom 13.11.2020 zugestellt wurde, widerspricht der Beklagte der Erledigungserklärung und beantragt weiterhin Klageabweisung. Der Beklagte führt an, dass er auch in Zukunft seine grünanlagenrechtlichen Genehmigungen an entsprechende Sicherheitskonzepte knüpfen möchte und unabhängig von dem ganzen Schlamassel mit dem fehlenden Müllkonzept und der Absage des Frühlingmarktes wegen Corona dies jetzt „ein für alle Mal“ geklärt haben möchte.

Im weiteren Schriftverkehr erklären die Beteiligten ihr Einverständnis, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden. Die ursprünglich terminierte Verhandlung wird daraufhin abgesagt.

Vermerk für die Bearbeitung: Die Entscheidung des Gerichts ist vorzuschlagen. Zeitpunkt der Entscheidung ist der 24.11.2020.

Der Tenor ist vollständig auszuformulieren. Von der Erteilung einer Rechtsmittelbelehrung ist abzusehen. Ein Widerspruchsverfahren ist ausgeschlossen.

Wird ein weiterer rechtlicher Hinweis für erforderlich gehalten, so ist zu unterstellen, dass dieser ordnungsgemäß erfolgt ist. Wird eine richterliche Aufklärung oder eine Beweiserhebung für erforderlich gehalten, so ist zu unterstellen, dass diese ordnungsgemäß erfolgt und ohne Ergebnis geblieben sind.

Es ist davon auszugehen, dass die Formalien (zB Ladungen, Zustellungen, Unterschriften, Vollmachten) in Ordnung sind, soweit sich nicht ein Beteiligter ausdrücklich auf einen Fehler beruft.

Es ist derjenige Rechtszustand zugrunde zu legen, der sich aus den vom Landesjustizprüfungsamt für die Bearbeitung überlassenen Gesetzessammlungen ergibt. Übergangsvorschriften sind nicht zu prüfen.

Berlin verfügt über ein Verwaltungsgericht und liegt im Oberverwaltungsgerichtsbezirk Berlin/Brandenburg.

Auf die §§ des Berliner Grünanlagengesetzes wird hingewiesen:

§ 1 Begriffsbestimmungen und Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für öffentliche Grün- und Erholungsanlagen. Öffentliche Grün- und Erholungsanlagen im Sinne dieses Gesetzes sind alle gärtnerisch gestalteten Anlagen, Spielplätze, Freiflächen, waldähnlichen oder naturnahen Flächen, Plätze und Wege, die entweder der Erholung der Bevölkerung dienen oder für das Stadtbild oder die Umwelt von Bedeutung sind und dem jeweiligen Zweck nach den folgenden Vorschriften gewidmet sind.

...

§ 2 Widmung und Einziehung

(1) Eine Anlage im Sinne des § 1 Abs. 1 erhält die Eigenschaft als öffentliche Grün- und Erholungsanlage durch Widmung. Vor der Widmung ist die Zustimmung des Eigentümers einzuholen. Aus der Widmung ergibt sich die Zweckbestimmung

...

§ 5 Verkehrssicherungspflicht

(1) Die in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen mit dem Bau, der Unterhaltung und der Überwachung der Verkehrssicherheit zusammenhängenden Aufgaben des Landes Berlin werden als eine Pflicht des öffentlichen Rechts wahrgenommen.

...

§ 6 Benutzung der Anlagen

(1) Öffentliche Grün- und Erholungsanlagen dürfen nur so benutzt werden, wie es sich aus der Natur der einzelnen Anlage und ihrer Zweckbestimmung ergibt. Die Benutzung muß schonend erfolgen, so daß Anpflanzungen und Ausstattungen nicht beschädigt, verschmutzt oder anderweitig beeinträchtigt und andere Anlagenbesucher nicht gefährdet oder unzumutbar gestört werden. Insbesondere ist verboten:

- 1. Lärm zu verursachen, der andere Anlagenbesucher unzumutbar stört,
- 2. Schleuder-, Wurf- oder Schießgeräte zu benutzen,
- 3. Hunde, mit Ausnahme von Blindenführ- und Behindertenbegleithunden, oder andere Haustiere frei laufen zu lassen oder auf Kinder-, Ballspielplätze und Liegewiesen mitzunehmen oder in Gewässern baden zu lassen,
- 4. Feuer anzuzünden oder zu unterhalten,
- 5. öffentliche Grün- und Erholungsanlagen mit Kraftfahrzeugen, außer Krankenfahrrädern, zu befahren oder diese oder Anhänger dort abzustellen.

(2) Tätigkeiten wie Rad-, Skateboardfahren, Ballspielen, Baden, Bootfahren, Reiten, Grillen und nicht kommerzielle Kunst- oder Kulturveranstaltungen, auch mit Live-Musik, sowie andere nicht kommerzielle Veranstaltungen sind nur auf den dafür besonders ausgewiesenen Flächen gestattet. Die Bezirke sind verpflichtet, Flächen für entsprechende Nutzungen in angemessenem Umfang auszuweisen, soweit dies unter Berücksichtigung stadträumlicher und stadtgestalterischer Belange, unter Abwägung der unterschiedlichen Benutzungsansprüche sowie unter Einbeziehung des Gesundheits- und Umweltschutzes möglich ist.

...

(5) Eine Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen, die über Absatz 1 hinausgeht, bedarf der Genehmigung der zuständigen Behörde. Die Genehmigung kann im Einzelfall erteilt werden, wenn das überwiegende öffentliche Interesse dies erfordert und die Folgenbeseitigung gesichert ist. Bei der Entscheidung ist zu berücksichtigen, ob andere Standorte eine geringere Beeinträchtigung der Anlage zur Folge haben. Die Genehmigung kann mit Auflagen verbunden werden; eine abfallarme Durchführung ist zu gewährleisten. Die Folgenbeseitigung gilt insbesondere als gesichert, wenn der Antragsteller bei der Genehmigungsbehörde Geld in Höhe der zu erwartenden Kosten hinterlegt oder eine Bankbürgschaft beibringt. Für die Benutzung können Entgelte erhoben werden. Bei der Bemessung soll der wirtschaftliche Vorteil der Benutzung berücksichtigt werden.

...