



I. An die Vorsitzende
des Bezirksausschusses 08
Schwanthalerhöhe
Frau Sibylle Stöhr
über BA-Geschäftsstelle Süd

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Datum

28.08.2023

Grüne Lunge und Denkmal Bavariapark besser schützen

Antrag Nr. 20-26 / B 05517 des Bezirksausschusses des
Stadtbezirkes 08 - Schwanthalerhöhe vom 13.06.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Ihrem Antrag fordern Sie

- A) dass keine Genehmigungen für Veranstaltungen im Bereich der Grün- und Naturfläche im Bereich des Bavariaparks (Flurstück 8439/50 und 8442) mehr erteilt werden sowie
- B) die zeitnahe Neupflanzung von Bäumen und Großsträuchern auf dem Teilgrundstück Oda-Schaefer-Weg/Theresienhöhe (rund um das ehemalige Wärterhäuschen)

Sowohl bei der Entscheidung über die Erteilung von Genehmigungen für Veranstaltungen als auch bei dieser Neupflanzung von Bäumen und Großsträuchern handelt es sich je um laufende Angelegenheiten gem. Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung (GO), die damit in den Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters fallen. Insofern kann keine beschlussmäßige Behandlung erfolgen, wir nehmen dazu aber gerne wie folgt Stellung:

Zu A):

Eine grundsätzliche Festlegung dahingehend, dass keine Genehmigungen mehr für Veranstaltungen im genannten Bereich erteilt werden, wäre rechtswidrig und kann daher nicht umgesetzt werden. Den hohen Stellenwert der Natur und Landschaft berücksichtigen wir aber stets bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer Veranstaltung in diesem Bereich.

Begründung:

Das Kreisverwaltungsreferat, Veranstaltungs- und Versammlungsbüro (VVB), ist bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer Veranstaltung an die Gesetze gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Die generelle Festlegung, keine Genehmigungen mehr für Veranstaltungen im genannten Bereich zu erteilen, wäre mit den hier einschlägigen gesetzlichen Normen nicht vereinbar und daher rechtswidrig.

Beim genannten Bereich des Bavariaparks handelt es sich um Privatgrund der Landeshauptstadt München und um eine Grünanlage im Sinne der Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München. Zugleich sind diese Grundstücke Bestandteil der Teilfläche a des geschützten Landschaftsbestandteils MucBioNr. 179 „Messepark und Park bei der Ruhmeshalle“.

Bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit einer Veranstaltung in diesem Bereich sind daher folgende Normen einschlägig:

- Verordnung der Landeshauptstadt München über den Schutz des Landschaftsbestandteils „Messepark und Park bei der Ruhmeshalle“ in München im Messegelände (MucBioNr. 179)
- Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München
- Art. 19 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (LStVG)

I.) Verordnung der Landeshauptstadt München über den Schutz des Landschaftsbestandteils „Messepark und Park bei der Ruhmeshalle“ in München im Messegelände (MucBioNr. 179)

Ein Verbot von Veranstaltungen ergibt sich nicht generell aus dieser Verordnung. Es bedarf daher stets einer Prüfung des Einzelfalls.

Die untere Naturschutzbehörde (RKU-III-3) stellt dazu in ihrer Stellungnahme (siehe Anlage 1) mitunter fest: *„Ein generelles Verbot für Veranstaltungen in dem geschützten Landschaftsbestandteil ergibt sich durch die Verordnung somit zwar nicht, da diese an sich nicht zwingend einen Verbotstatbestand darstellt. Jedoch können die mit der Veranstaltung einhergehenden Handlungen einen Verbotstatbestand auslösen. Es bedarf stets der Prüfung im Einzelfall, ob die Veranstaltung in ihrer konkreten Ausgestaltung in Widerspruch zu den Schutzzwecken der Verordnung steht und gem. § 3 der Verordnung verboten ist“.*

Zum Vorliegen eines Verbotstatbestands führt die untere Naturschutzbehörde u.a. aus: *„Sollen im Zuge von Veranstaltungen beispielsweise Bühnen, Wägen, Verkaufsstände, Toilettenanlagen, Zäune oder Ähnliches aufgestellt werden, ist von einem Verstoß gegen die jeweils betroffenen Verbotstatbestände der Schutzverordnung auszugehen.“*

Eine ausnahmsweise Befreiung von einem solchen Verbotstatbestand ist zwar rechtlich gem. § 67 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) grundsätzlich möglich, wird aber von der unteren Naturschutzbehörde inhaltlich kaum für möglich gehalten (vgl. Anlage 1 unter I.1.b). Jedoch erfordert auch die Prüfung einer solchen Befreiungsmöglichkeit zumindest eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der konkreten Veranstaltung und daher eine Prüfung im Einzelfall.

II.) Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München

Das generelle Nichterteilen von Genehmigungen für Veranstaltungen in dem genannten Bereich wäre auch nicht mit der Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München vereinbar. Auch diesbezüglich ist stets eine Prüfung des Einzelfalls erforderlich:

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 Halbsatz 2 der Grünanlagensatzung ist zwar das Durchführen von Veranstaltungen aller Art in Grünanlagen grundsätzlich verboten. Gemäß § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung können aber im Einzelfall davon Ausnahmen zugelassen werden, soweit öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die Prüfung einer solchen Ausnahmegenehmigung muss stets für den Einzelfall erfolgen (siehe auch Anlage 1 unter I.2).

Als Tatbestandsvoraussetzung dieser Norm ist zunächst zu prüfen, ob „öffentliche Belange“ nicht entgegenstehen. Das Vorliegen eines Verbotstatbestands im Sinne der o.g. Verordnung wäre wohl bereits als ein solcher „öffentlicher Belang“ einzustufen, so dass eine Ausnahmegenehmigung in diesem Fall regelmäßig bereits deshalb nicht erteilt werden würde, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung nicht vorliegen. Ein entsprechender Antrag auf Genehmigung der Veranstaltung würde vom KVR daher grundsätzlich abgelehnt werden bzw. der Antragsstellende zunächst zum kooperativen Rückzug des Antrags aufgefordert werden.

Im Übrigen handelt es sich bei § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung um eine Ermessensvorschrift. Dieses Ermessen muss gem. Art. 40 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) pflichtgemäß ausgeübt werden. Dies setzt u.a. voraus, dass die Landeshauptstadt München von ihrem eingeräumten Ermessen im Einzelfall überhaupt Gebrauch macht. Eine generelle Festlegung dahingehend, keine Ausnahmegenehmigungen gem. § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung auf der genannten Fläche im Bavariapark zu erteilen ohne den Einzelfall zu betrachten, würde einen Ermessenfehler in Form eines Ermessensnichtgebrauchs darstellen und folglich zur Rechtswidrigkeit des entsprechenden Ablehnungsbescheides führen. Weiterhin muss die Entscheidung im Einzelfall auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) entsprechen. Dies setzt u.a. voraus, dass die Ablehnung einer beantragten Ausnahmegenehmigung auch erforderlich ist, d.h. dass kein milderes Mittel existieren darf, dass für den Schutz der Grünanlage gleich geeignet ist. Regelmäßig lässt sich aber durch entsprechende Nebenbestimmungen gem. Art. 36 BayVwVfG, insbesondere Auflagen, der Schutz der Grünanlage hinreichend gut sicherstellen, so dass die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung unter Auflagen ein milderes Mittel gegenüber einer Versagung wäre. Daher würde ein generelles Verbot von Veranstaltungen im genannten Bereich regelmäßig auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht entsprechen, was darüber hinaus ebenso zur Rechtswidrigkeit eines entsprechenden Ablehnungsbescheides im Einzelfall führen würde. Im Falle einer Klage würden diese Fehler zur Aufhebung des Ablehnungsbescheides im gerichtlichen Verfahren führen (vgl. § 114 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)).

Wir möchten allerdings betonen, dass wir im Rahmen dieser Ermessensentscheidung auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gem. § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung den hohen Stellenwert der Natur und Landschaft maßgebend berücksichtigen, wozu wir auch verfassungsgemäß verpflichtet sind (Art. 20a GG, Art. 141 BV). Dies zeigt sich auch daran, dass die letzten Jahre kaum Veranstaltungen im Bavariapark stattgefunden haben. Die einzigen Veranstaltungen, die dort die letzten Jahre (regelmäßig) genehmigt wurden, sind: Der „Kinderkreuzweg“, ein ökumenischer Gottesdienst und der Spendenlauf des Theresien-Gymnasiums. Eine Anfrage des Lenbachhauses bzgl. der Veranstaltungsreihe „The Broken

Pitcher“ für Juni und Juli 2023 wurde beispielsweise bereits vor dem Anhörungsverfahren mit Beteiligung der Fachdienststellen nach Rücksprache mit der Naturschutzbehörde nicht zu gelassen und die Veranstalterin zum kooperativen Rückzug des Antrags aufgefordert, was auch erfolgt ist.

Bei der Prüfung, ob Ausnahmegenehmigungen gem. § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung erteilt werden können, wird neben der unteren Naturschutzbehörde auch stets die Fachabteilung des Baureferats, Gartenbau mit einbezogen. Diese stellt in Bezug auf diesen Antrag des Bezirksausschusses in ihrer Stellungnahme (siehe Anlage 2) fest: *„Das Baureferat (Gartenbau) wird im Rahmen von Genehmigungsverfahren für Veranstaltungen in öffentlichen Grünanlagen vom zuständigen Kreisverwaltungsreferat zur Stellungnahme aufgefordert. Zuständigkeitshalber werden dabei ausschließlich die Auswirkungen auf die Grünanlagen nach gartenbaufachlichen Kriterien abgewogen. Einwände und Auflagen werden dabei immer so formuliert, dass Schäden an den Grünanlagen vermieden oder auf ein letztlich unvermeidbares Minimum reduziert werden.“*

III.) Art. 19 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (LStVG)

Auch auf Grundlage des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts lässt sich ein generelles Verbot von Veranstaltungen im Bavariapark nicht rechtfertigen. Nur ausnahmsweise würde im Einzelfall eine Versagung bzw. Untersagung einer Veranstaltung auf Grundlage des Art. 19 LStVG rechtmäßig sein. Daher ist auch in Bezug auf diese Norm eine Prüfung im Einzelfall erforderlich:

a) Erlaubnispflichtige Veranstaltung

Ist die Veranstaltung gem. Art. 19 Abs. 3 LStVG gefahrenrechtlich erlaubnispflichtig (u.a. dann, wenn diese nicht mindestens 1 Woche vorher schriftlich angezeigt wurde), so ist diese Erlaubnis gem. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 LStVG u.a. dann zu versagen, wenn dies zum Schutz vor erheblichen Beeinträchtigungen der Natur oder Landschaft erforderlich erscheint. Das gleiche gilt, sofern andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen (Satz 2 a.a.O.).

Ob „erhebliche Beeinträchtigungen der Natur oder Landschaft“ vorliegen, bedarf einer Prüfung im Einzelfall. Nicht jede Veranstaltung erfüllt diesen Tatbestand.

Handelt es sich um eine Veranstaltung, die einen Verbotstatbestand gem. der unter I. genannten Verordnung erfüllt, so wird die Erlaubnis – auch auf Grundlage des Gefahrenabwehrrechts – regelmäßig nicht erteilt werden, da dann bereits öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen (vgl. dazu *Schenk* in: LStVG-Komm, August 2000, Rd.Nr. 94). Im Übrigen werden „erhebliche Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft“ in der Regel durch Nebenbestimmungen gem. Art. 36 BayVwVfG, insbesondere Auflagen, zu überwinden sein, so dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit als milderer Mittel anstatt einer Versagung die Erteilung der Erlaubnis unter entsprechenden Nebenbestimmungen erfolgen muss. Ansonsten wäre eine Versagung unverhältnismäßig und daher rechtswidrig.

b) Nicht erlaubnispflichtige Veranstaltung

Bei nicht erlaubnispflichtigen Veranstaltungen kann diese Veranstaltung nur dann untersagt werden, wenn Anordnungen nach Art. 19 Abs. 5 Satz 1 LStVG nicht ausreichen oder wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen (Art. 19 Abs. 5 Satz 2 LStVG).

Ähnlich wie bei erlaubnispflichtigen Veranstaltungen gilt also auch hier, dass eine Veranstaltung, die einen Verbotstatbestand gem. der unter I. genannten Verordnung erfüllt, regelmäßig – auch auf Grundlage des Gefahrenabwehrrechts – untersagt werden würde (zu einer förmlichen Untersagung würde es allerdings kaum kommen, da bereits die Ausnahmegenehmigung gem. § 3 Abs. 1 der Grünanlagensatzung nicht erteilt werden würde und die Veranstaltung daher ohnehin nicht stattfinden dürfte). Im Übrigen würden „erhebliche Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft“ in der Regel durch Anordnungen gem. Art. 19 Abs. 5 Satz 1 LStVG begegnet werden, so dass der Erlass eines entsprechenden Anordnungsbescheides aus Gründen der Verhältnismäßigkeit als milderer Mittel gegenüber einer Untersagung erfolgen muss. Ansonsten wäre eine Untersagung unverhältnismäßig und daher rechtswidrig.

IV. Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes

Soweit sich der Antrag des Bezirksausschusses über den Wortlaut hinaus auch auf Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes erstrecken sollte, so wäre erst Recht der generelle Ausschluss von Versammlungen rechtswidrig. Gegenüber Veranstaltungen haben Versammlungen verfassungsrechtlich einen noch höheren Stellenwert. Dies zeigt sich auch daran, dass Versammlungen in den Verboten des § 2 Abs. 2 der Grünanlagensatzung bereits nicht aufgeführt sind.

Das Versammlungsbüro stellt diesbezüglich fest:

*„Dem Versammlungsbüro sind aus den letzten Jahren keine Versammlungen im Bavariapark bekannt. Grundsätzlich kommt der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG eine herausgehobene, konstituierende Bedeutung für unsere repräsentative Demokratie zu. Dies drückt sich schon alleine dadurch aus, dass das Versammlungsrecht keinen Erlaubnisvorbehalt vorsieht, sondern Versammlungen lediglich anzuzeigen sind. Auch wenn kein Rechtsanspruch für die Überlassung bestimmter Örtlichkeiten besteht, verfügen die Veranstalter*innen von Versammlungen über ein umfassendes Gestaltungsrecht bezüglich der Wahl von Zeit, Ort, Dauer, Inhalt und der Form der Meinungskundgabe. Im Rahmen der Konzentrationswirkung, die sich bei der Anzeige von Versammlungen entfaltet, ist die Versammlungsbehörde verpflichtet, über alle mit der Versammlung verbundenen Fragen zu entscheiden. Außerversammlungsrechtliche Erlaubnisvorbehalte werden durch die Anzeige dabei suspendiert, sofern sie unmittelbar versammlungsbezogene Betätigungen betreffen.*

*Im Falle des Bavariaparks bedeutet dies, dass die Versammlungsbehörde im Rahmen ihrer Einzelfallabwägung über die Zulassung der Versammlung alle dem Widmungszweck und seiner schutzwürdigen Belange zuwiderlaufenden materiellen Aspekte, wie z.B. umwelt-, natur- und denkmalschutzrechtliche sowie gärtnerische, über die Einbindung der entsprechenden Fachdienststellen einzubeziehen und dem Recht auf Versammlungsfreiheit gegenüberzustellen hat. Je nach Abwägungsergebnis kann die Versammlung schließlich als letztes Mittel untersagt oder deren Durchführung von Auflagen abhängig gemacht werden. Dabei gilt die Faustformel, dass je zwingender der thematische Ortsbezug und je geringer die Intensität des Eingriffs in die schutzwürdigen Belange der Grünanlage ist, die Chancen des/der Veranstalter*in auf Zulassung der Versammlung (unter Auflagen) steigen, soweit keine gleichermaßen gut geeigneten Flächen auf öffentlichem Straßenverkehrsgrund verfügbar sind. Ein genereller Ausschluss von Versammlungen ist jedoch verfassungsrechtlich nicht zulässig.“*

Zu B):

Das Grundstück Oda-Schaefer-Weg/Theresienhöhe (rund um das ehemalige Wärterhäuschen) befindet sich außerhalb des geschützten Landschaftsbestandteils „Messepark und Park bei der Ruhmeshalle“ (s. Stellungnahme Anlage 1, II.). Es befindet sich im Eigentum des Kommunalreferats (s. Stellungnahme Anlage 2).

Das zuständige Sachgebiet im Kommunalreferat, KR-IM-GW-S, beantwortet den Antrag, Teil B), wie folgt:

„Der BA fordert eine zeitnahe Neubepflanzung des Teilgrundstücks Oda-Schäfer-Weg/Theresienhöhe. Diese Fläche ist Teil eines Bereichs, für den das Kommunalreferat derzeit ein Erbbaurecht mit [...] verhandelt. Die Verhandlungen stehen kurz vor dem Abschluss, die Unterzeichnung wird von beiden Seiten noch für den Spätsommer angestrebt. Die [...] wird nach Erteilung des Erbbaurechts die mit Datum vom 24.04.20 bereits erteilte Baugenehmigung 1.1_2019-13210_23 umsetzen und dabei u.a. die Vorgaben des Freiflächengestaltungsplans 029_4_L-002 umsetzen.“

Die Anträge sind somit geschäftsordnungsgemäß erledigt.

Mit freundlichen Grüßen