

abgabe des Außenministers in der für den 18.5.2015 anberaumten Beschlussfassung des Rats „Auswärtige Angelegenheiten“ gedient habe. In der Tat gesteht das Grundgesetz der Bundesregierung einen parlamentarisch abgeschirmten Bereich zu, in dem beraten werden und Willensbildung stattfinden kann. Er dient der Funktionsfähigkeit des Staatsorgans Bundesregierung und gilt auch im Anwendungsbereich des Art. 23 II 2 GG.³⁷

Das Krisenmanagementkonzept ist indes nicht Teil der regierungsinternen Abstimmung, sondern bereitet seinerseits die Grundlage für eine solche. Es behandelt die Option des militärischen Vorgehens gegen sog. *Schleuser* und *Schlepper* aus unionaler Perspektive und stößt einen Prozess an, der die Positionierung des Außenministers im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vorbereitet. Nur Dokumente, die in diesem Prozess von den und für die einzelnen Regierungsmitglieder erstellt werden, sind dem Bundestag (vorerst) nicht zuzuleiten. Dazu zählt das Krisenmanagementkonzept gerade nicht, weil es ihnen vorausgeht.³⁸

Folglich vermögen weder Belange des Staatswohls noch der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwor-

tung die Beeinträchtigung des Informationsrechts zu rechtfertigen.

Die zunächst unterbliebene Zuleitung des Krisenmanagementkonzepts führte zu einem Verstoß gegen Art. 23 II 2 GG und zu einer Verletzung des darin verankerten Informationsrechts des Bundestags. Der Antrag ist begründet.

C. Ergebnis

Der zulässige und begründete Antrag der F-Fraktion hat Erfolg. Das BVerfG wird eine Verletzung des Informationsrechts des Bundestags aus Art. 23 II 2 GG feststellen, vgl. § 67 S. 1 BVerfGG.



Direkt zum Bewertungsbogen:

37 BVerfGE 163, 298 Rn. 117 mwN = NVwZ 2023, 54 (mAnm Singer) = JuS 2023, 87 (Payandeh); Dreier II/Wollenschläger, 3. Aufl. 2015, GG Art. 23 Rn. 124.

38 Vgl. Singer NVwZ 2023, 65 (66).

PROF. DR. BETTINA STEPANEK, LL. M. (BRÜGGE)*

Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Verwaltungsrecht und Grundrechte – Nachts im Stadtpark

Die Klausur greift eine in der Rechtsprechung in jüngerer Zeit vielfach und in unterschiedlicher Weise virulent gewordene Problematik auf, die mit dem Anspruch auf Zulassung zu einer gemeindlichen Einrichtung einen Prüfungsklassiker betrifft, der Thematik aber unterschiedliche neue Facetten verleiht: Inwiefern können Beschränkungen der Nutzung einer solcher Einrichtung subjektive Rechte potenziell Berechtigter des Nutzungsanspruchs beeinträchtigen und inwiefern sind solche Beeinträchtigungen zu rechtfertigen? Die Beantwortung dieser Fragen verlangt eine vertiefte Auseinandersetzung mit Inhalt und Grenzen des kommunalrechtlichen Zulassungsanspruchs sowie seiner Bezüge zur allgemeinen Grundrechtsdogmatik.

Sachverhalt

Die Stadt S im Bundesland L unterhält auf Grundstücken, die in ihrem Eigentum stehen, mehrere Grünanlagen, die mit Toiletten, Sitzbänken und Spielplätzen ausgestattet sind. In Bezug auf die Nutzung ihrer Grünanlagen hat die Stadt S eine Satzung (GrünanIS) erlassen: Nach § 1 GrünanIS hat jede Einwohnerin und jeder Einwohner der Stadt S das Recht, die städtischen Grünanlagen unentgeltlich zum Zwecke der Erholung nach Maßgabe der GrünanIS zu benutzen. In § 2 der GrünanIS sind gewisse Verhaltensweisen untersagt, wie insbesondere der ruhestörende Gebrauch von Tonwiedergabegeräten oder der Genuss von Alkohol und anderen berauschenden Mitteln, soweit Dritte dadurch belästigt werden.

In den letzten Jahren nutzten Personengruppen insbesondere in den wärmeren Monaten zunehmend die Grünanlagen in den Abend- und Nachtstunden, was teilweise zu einer erheblichen Lärmbelästigung und immer wieder zu entsprechenden Beschwerden der Anwohnerinnen und Anwohner geführt hat. In besonderer Weise betrifft das den Stadtpark, wo sich von April bis Oktober am Wochenende von 23–5 Uhr im Durchschnitt ca. 200 Personen aufhalten, um sich dort durch den Konsum mitgebrachter alkoholischer Getränke auf den Besuch der nahegelegenen Bars und Clubs einzustimmen.

Zunächst hatte die Stadt versucht, dem Problem durch gezielte Ordnungsmaßnahmen gegen einzelne Störer beizukommen. Dieses Vorgehen hat sich aber als nicht praktikabel erwiesen, da sich die Ruhestörungen durch Musik oder lautstarke Unterhaltungen auf diese Weise immer nur punktuell unterbinden ließen und es häufig zu langwierigen Diskussionen zwischen Ordnungsbehörden und vermeindlichen Störern darüber kam, ob tatsächlich gegen § 2 GrünanIS verstoßen wurde. Vor diesem Hintergrund entschied sich die Stadt S zu einer Ergänzung der GrünanIS: Mit formell ordnungsgemäßem Beschluss des zuständigen Stadtrats vom 12.2.2025 wurde ein neuer § 3 eingefügt, wonach die Grünanlage „Stadtpark“ in den Monaten April bis Oktober von Donnerstag bis Samstag in der Zeit von 23–5 Uhr nicht betreten werden darf. Die Satzungsänderung ist am 19.2.2025 ordnungsgemäß bekannt gemacht worden und zum 1.4.2025 in Kraft getreten.

T, die in S wohnt, hat sich bisher am Wochenende öfter im Stadtpark mit Gleichgesinnten um Mitternacht zu einer sog. *Silent Disco* getrof-

* Die Autorin ist Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Mitglied im Beirat der JuS. – Zu dieser Klausur gibt es einen Klausurbewertungsbogen auf www.JuS.de und im Umschlag dieses Hefts.

fen. Dabei tanzen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gemeinsam zu Musik, die sie über schalldichte Funkkopfhörer hören. Berauschen lassen sie sich ausschließlich von der Musik, Alkohol oder sonstige berauschende Mittel konsumieren sie nicht. Als T sich am Samstag, den 5.4.2025, gemeinsam mit weiteren Personen im Stadtpark lautlos zur Musik aus den Kopfhörern bewegte, forderte die zuständige Ordnungsbehörde sie mit dem Hinweis auf das nächtliche Betretungsverbot nach § 3 der GrünanlS gegen 24 Uhr auf, diesen zu verlassen. Verärgert verließ T den Stadtpark.

T hält schon das allgemeine nächtliche Betretungsverbot in Bezug auf den Stadtpark für rechtswidrig. Die Einwohnerinnen und Einwohner hätten schließlich einen Anspruch auf Zugang zu gemeindlichen Einrichtungen aus der Gemeindeordnung. Außerdem verletzte das nächtliche Betretungsverbot, wie sich an ihrem Beispiel zeige, Grundrechte der Nutzungswilligen, jedenfalls die allgemeine Handlungsfreiheit. Sie und die anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Silent Disco verfolgten mit dem gemeinsamen Tanzen sogar einen gemeinsamen Zweck und genossen deshalb den verfassungsrechtlichen Versammlungsschutz. Die Regelung in § 3 GrünanlS sei ferner willkürlich, zum einen, weil sie lediglich den Stadtpark betrifft, obwohl es auch in Bezug auf andere städtische Grünanlagen zu Beschwerden wegen Lärmbelästigungen gekommen sei, und zum anderen, weil die Regelung nicht zwischen störenden und nicht störenden Nutzungen unterscheidet. Diese Bedenken teilt sie einem Mitarbeiter der Stadt S am nächsten Morgen telefonisch mit.

Die Stadt S entgegnet, dass sie grundsätzlich frei darüber entscheiden könne, in welchem zeitlichen Umfang sie ihren Einwohnerinnen und Einwohnern ihre Grünanlagen zur Verfügung stellt. Schließlich sei sie kraft ihrer verfassungsrechtlichen Stellung lediglich berechtigt, nicht aber verpflichtet, solche Einrichtungen bereitzustellen. Der Anspruch aus § 8 GO des Landes L sei vor diesem Hintergrund von vorherin auf den Rahmen beschränkt, den die Stadt setzt. Einen Eingriff in Grundrechte begründe das allgemeine nächtliche Betretungsverbot für die Grünanlage ebenfalls nicht. Die Stadt habe ja keineswegs ein Verbot der *Silent Discos* ausgesprochen, die Stadt stellt lediglich in begrenztem zeitlichem Umfang ihr Eigentum dafür zur Verfügung. Auf einem privaten Gelände könnten T und die ihr Gleichgesinnten nach wie vor gemeinsam tanzen. Ferner kann die Stadt durch repräsentative Statistiken belegen, dass sowohl die Frequentierung des Stadtparks als auch die Anzahl der Beschwerden von Anwohnerinnen und Anwohnern in Bezug auf Lärmbelästigungen im Zusammenhang mit der Stadtparknutzung deutlich höher sind als bei anderen Grünanlagen. Eine Ausnahme für nicht störende Nutzungen hält die Stadt für praktisch nicht vollziehbar. Dass der Übergang zwischen störenden und nicht störenden Tätigkeiten fließend und immer wieder Anlass für Diskussionen ist, hätten die gescheiterten Versuche gezeigt, gegen Störer individuell vorzugehen.

Das will T nicht akzeptieren. Sie möchte sich auch in Zukunft weiterhin am Wochenende nachts im Stadtpark zur *Silent Disco* treffen. Das allein reicht ihr aber nicht, sie will darüber hinaus unbedingt generell und ein für alle Mal klären, dass § 3 der GrünanlS rechtswidrig ist.

Hat ein gerichtliches Vorgehen der T Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungsvermerk: Der Bearbeitung sind die unten abgedruckten (fiktiven) Regelungen des Landes L zugrunde zu legen, von deren Verfassungsmäßigkeit auszugehen ist. Auf sonstige landesrechtliche Regelungen ist nicht einzugehen.

Auszug aus der Gemeindeordnung des Landes L (GO):

§ 7. Die Gemeinden können ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen...

§ 8. Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen...

Auszug aus dem Ausführungsgesetz des Landes L zur VwGO (AGVwGO)

§ 4. Das OVG entscheidet in den Verfahren nach § 47 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechts-

vorschriften, auch soweit diese nicht in § 47 I Nr. 1 VwGO genannt sind.

Gliederung

- A. Ermittlung des Rechtsschutzziels
Problem: Wirkungen der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen
- B. Zulässigkeit
 - I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs
 - II. Statthaftigkeit des Antrags
 - III. Antragsbefugnis, § 47 II VwGO
 1. Kommunalrechtlicher Zulassungsanspruch
Problem: Widmungsbeschränkung, Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde
 2. Potenzielle Verletzung eines Freiheitsgrundrechts
 - a) Versammlungsfreiheit
Problem: Anforderungen an den gemeinsamen Zweck
 - b) Allgemeine Handlungsfreiheit
Problem: Anforderungen an die Eingriffsqualität
 3. Gleichheitsverstoß
 - IV. Passivlegitimation
 - V. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
 - VI. Form, §§ 81 f. VwGO
 - VII. Frist, § 47 II 1 VwGO
 - VIII. Zuständiges Gericht, § 47 II 1 VwGO
- C. Begründetheit
 - I. Satzungsermächtigung
Problem: Satzungshoheit für eigene Angelegenheiten
 - II. Formelle Rechtmäßigkeit
 - III. Materielle Rechtmäßigkeit
 1. Relevante (Un-)Gleichbehandlung
Problem: Identifizierung der Vergleichspaare
 2. Rechtfertigung
 - a) Erforderlichkeit einer tatbestandlich konkretisierten gesetzlichen Grundlage?
Problem: Ausnahme bei der Regelung von Leistungs- und Teilhabeberechtigung
 - b) Inhaltliche Anforderungen an die Rechtfertigung
Problem: Gestaltungsspielraum der Gemeinde; vernünftige sachliche Erwägungen
- D. Ergebnis

Lösung

A. Ermittlung des Rechtsschutzziels

Hinweis: Üblicherweise werden Überlegungen zum Rechtsschutzziel bei der Ermittlung der statthaften Klageart nach dem klägerischen Begehren (§ 88 VwGO) angestellt. Sofern die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle statthaft ist, handelt es sich um einen Antrag, nicht um eine Klage, was von vornherein richtig bezeichnet werden sollte. Außerdem erfolgt der Einstieg in die Prüfung der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs über § 47 I VwGO. Vor diesem Hintergrund wird die Ermittlung des Rechtsschutzziels hier vorangestellt.

T will sich auch in Zukunft weiterhin im Stadtpark mit Gleichgesinnten zur sog. *Silent Disco* treffen und möchte zudem generell und ein für alle Mal klären, dass § 3 der GrünanlS rechtswidrig ist. Für die Erreichung des erstgenannten Ziels sind unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar. Sie könnte gegen die Maßnahme der Ordnungsbehörde von 5.4.2025 vorgehen. Im Rahmen eines solchen Verfahrens müsste das entscheidende VG inzident die Rechtswidrigkeit von § 3 GrünanlS

überprüfen und diese Norm ggf. außer Anwendung lassen. Eine stattgebende Entscheidung im Rahmen der Anfechtungsklage bzw. – wegen Erledigung des VA vor Klageerhebung – der Fortsetzungsfeststellungsklage entfaltet anerkanntermaßen materiell-rechtlich grundsätzlich ein sog. *Wiederholungsverbot*, dh bei unveränderter Sach- und Rechtslage darf die Behörde einen VA mit gleichem Regelungsinhalt nicht erneut erlassen.¹ Zum anderen könnte in Betracht gezogen werden, eine Verpflichtungsklage auf (ausnahmsweise) Zulassung der Veranstaltung von sog. *Silent Discos* auch in der Zeit von 23–5 Uhr zu erheben; in diesem Rahmen müsste ebenfalls inzident die Rechtswidrigkeit von § 3 GrünanlS geprüft und diese Norm ggf. außer Anwendung gelassen werden.

Diese einzelfallbezogenen Rechtsschutzmöglichkeiten können aber das Rechtsschutzziel von T schon deshalb nicht vollständig verwirklichen, weil es ihr darum geht, generell zu klären, ob das nächtliche Betretungsverbot in Bezug auf den Stadtpark rechtmäßig ist. Vor diesem Hintergrund entspricht allein ein Antrag auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ihrem Rechtsschutzziel umfassend, weil im Rahmen dieses Verfahrens das OVG gegebenenfalls § 3 GrünanlS mit *Erga-omnes*-Wirkung für unwirksam erklärt (§ 47 II 5 VwGO).

Ein Antrag auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO hat Aussicht auf Erfolg, soweit er zulässig und begründet ist.

B. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Nach § 47 I VwGO entscheidet das OVG im Verfahren der Normenkontrolle im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit, dh es muss der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 I VwGO. Folglich muss eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegen, die nicht einem anderen Rechtsweg zugewiesen ist.

Die Rechtsnatur der Streitigkeit bestimmt sich grundsätzlich nach den streitentscheidenden Normen. Diese sind öffentlich-rechtlicher Natur, wenn sie einen Hoheitsträger in seiner Eigenschaft als solcher berechtigen oder verpflichten (sog. *modifizierte Subjektstheorie* bzw. *Sonderrechtstheorie*).² Im vorliegenden Fall geht es um die Vereinbarkeit von § 3 GrünanlS mit höherrangigem Recht, insbesondere dem einfachgesetzlichen Zulassungsanspruch aus § 8 GO und den Grundrechten. § 8 GO verpflichtet die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger, den Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. ihnen gleichgestellten Personen unter bestimmten Voraussetzungen die Nutzung bestehender kommunaler Einrichtungen zu ermöglichen und ist somit öffentlich-rechtlicher Natur. Dabei ist der kommunale Zulassungsanspruch unabhängig davon anwendbar, ob das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet ist (sog. *Zwei-Stufen-Theorie*), da sich die Gemeinde hinsichtlich der Zulassung als solcher nicht durch die Wahl der Privatrechtsform öffentlich-rechtlicher Bindungen entziehen kann.³ Darüber hinaus ist hier aber auch die Benutzung durch Satzung geregelt und damit öffentlich-rechtlich ausgestaltet.

Auch wenn grundrechtliche Aspekte möglicherweise eine Rolle spielen, wird hier nicht von zwei Verfassungsorganen im Kern über die Auslegung und Anwendung von Verfassungsrecht bzw. von den Beteiligten über spezifische verfassungsrechtliche Pflichten von Verfassungsorganen⁴ gestritten. Somit ist die Streitigkeit auch nicht verfassungsrechtlicher Art. Da für eine abdrängende Sonderzuweisung nichts ersichtlich ist, ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

II. Statthaftigkeit des Antrags

Die statthafte Antragsart bestimmt sich nach dem klägerischen Begehren (§ 88 ggf. iVm § 122 VwGO), wonach im vorliegenden Fall nur die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle in Betracht kommt (s.o. A). Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle steht nach § 47 I VwGO nur für dort bestimmte untergesetzliche Rechtsnormen zur Verfügung. Zum einen sind das generell die in § 47 I Nr. 1 VwGO genannten Satzungen oder Rechtsverordnungen, die auf Grundlage des BauGB erlassen worden sind. Zum anderen kann das Landesrecht nach § 47 I Nr. 2 VwGO weitere untergesetzliche Rechtsnormen des Landesrechts einer Kontrolle unterwerfen. Nach § 4 AGVwGO des Landes L⁵ entscheidet das OVG über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, auch soweit diese nicht in § 47 I Nr. 1 VwGO genannt sind. Somit ist der Normenkontrollantrag gegen eine von der Gemeinde erlassene Satzung, die dem Landesrecht zuzuordnen ist, grundsätzlich statthaft.

Für ein Vorgehen gegen eine untergesetzliche Norm im Wege des § 47 VwGO reicht aus, dass dieser erlassen worden ist. § 3 GrünanlS ist sogar schon in Kraft getreten.

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.

III. Antragsbefugnis, § 47 II VwGO

Nach § 47 II 1 VwGO ist im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle grundsätzlich jede natürliche Person antragsbefugt, die geltend machen kann, in ihren Rechten verletzt zu sein.⁶ Eine solche Verletzung darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein. T macht eine Verletzung ihres Zulassungsanspruchs aus § 8 GO, der Versammlungsfreiheit sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG geltend.

1 Ein Verstoß müsste aber ggf. erneut gerichtlich geltend gemacht werden, vgl. zum Ganzen Stepanek JuS 2023, 1116 (1121).

2 Vgl. ausf. zu den unterschiedl. Abgrenzungstheorien Hufen VerwProzR, 13. Aufl. 2024, § 11 Rn. 14 ff.; Schenke VerwProzR, 18. Aufl. 2023, Rn. 114 ff.

3 Hufen VerwProzR, 13. Aufl. 2024, § 11 Rn. 32 ff.

4 Vgl. krit. zur sog. *doppelten Verfassungsummittelbarkeit* jüngst BVerwG BeckRS 2025, 8205, das primär auf den materiellen Inhalt d. Streitigkeit, nicht mehr zentral auf die Beteiligten abstellt; in diese Richtung auch BVerwG, Urte. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24 (noch nicht veröffentlicht).

5 Eine entspr. Regelung findet sich inzw. in fast allen Bundesländern, vgl. Baden-Württemberg (§ 4 AGVwGO), Bayern (Art. 4 AGVwGO), Brandenburg (§ 4 I AGVwGO), Bremen (Art. 7 AGVwGO), Hessen (§ 15 AGVwGO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 13 AGGerStrG), Niedersachsen (§ 7 AGVwGO), Nordrhein-Westfalen (§ 109a JustG); Rheinland-Pfalz (§ 4 AGVwGO), Saarland (§ 18 AGVwGO), Sachsen (§ 24 JG), Sachsen-Anhalt (§ 10 AGVwGO), Schleswig-Holstein (§ 67 LJG), Thüringen (§ 4 AGVwGO).

6 S. zur Rechtsverletzung durch die Rechtsvorschrift o. deren Anwendung Fehling/Kastner/Störmer VerwR/Unruh, 5. Aufl. 2021, VwGO § 47 Rn. 78.

1. Kommunalrechtlicher Zulassungsanspruch

Der einfachgesetzliche Zulassungsanspruch nach § 8 GO, als Einwohner eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde zu benutzen, ist explizit als Anspruch ausgestaltet und stellt damit zweifellos ein subjektives Recht potenziell Berechtigter dar. Bei dem Stadtpark handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde im Sinne dieser Norm, da er eine ausreichende Zusammenfassung sachlicher Mittel (Grundstück, Toiletten und Spielplätze) darstellt, über die die Stadt S als Eigentümerin die Verfügungsgewalt hat und die sie durch Widmung in Gestalt von § 1 GrünanlS der allgemeinen Nutzung durch die Einwohnerinnen und Einwohner zugänglich gemacht hat.⁷

Fraglich ist aber, ob eine Verletzung dieses Anspruchs durch die zeitliche Beschränkung der Nutzung der Grünanlage durch § 3 GrünanlS überhaupt als möglich erscheint. Aus dem kommunalrechtlichen Zulassungsanspruch lässt sich nach allgemeiner Ansicht kein Anspruch auf Schaffung oder Fortführung einer kommunalen Einrichtung ableiten.⁸ Auch aus Art. 28 II 1 GG ergibt sich nach der jüngeren Rechtsprechung des BVerwG überzeugenderweise nur ein Recht, aber keine Pflicht, sondergesetzlich nicht vorgeschriebene gemeindliche Einrichtungen zu schaffen oder aufrechtzuerhalten. Die Annahme einer Pflicht lässt sich der Garantie der Selbstverwaltung nicht nur nicht positiv entnehmen, sie steht im Widerspruch zum besonderen demokratischen Legitimationskonzept der Gemeinden. Dieses soll es gerade der einzelnen Gemeinde ermöglichen, individuelle Prioritäten) zu setzen, die von den Gemeindebürgerinnen und -bürgern über die Wahlentscheidung oder direktdemokratische Elemente zum Ausdruck gebracht werden können. Die Gemeinde kann folglich auch eine freiwillig betriebene öffentliche Einrichtung grundsätzlich wieder entwiden bzw. schließen.⁹

Wenn schon keine Pflicht zur Aufrechterhaltung einer öffentlichen Einrichtung an sich besteht, kann konsequenterweise auch kein Anspruch der potenziellen Benutzer anerkannt werden, dass der einmal gewährte Umfang einer Nutzung der öffentlichen Einrichtung unbegrenzt und unverändert fortbesteht.¹⁰ Somit obliegt es grundsätzlich der Gemeinde auf Grundlage des ihr verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 II 1 GG), die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Benutzung durch Widmung festzulegen, ohne dass dadurch grundsätzlich der Anspruch aus § 8 GO berührt wird. Eine immanente Beschränkung des Zulassungsanspruchs aus § 8 GO ergibt sich vielmehr auch schon aus dem Wortlaut der Norm, wonach der Anspruch nur „im Rahmen des geltenden Rechts“ besteht. Dazu gehört auch eine Widmungsbeschränkung (hier durch die GrünanlS), sofern diese im Übrigen rechtmäßig ist.

Somit ist insbesondere eine verhaltensneutrale zeitliche Beschränkung der Nutzung der Grünanlage grundsätzlich nicht geeignet, eine Verletzung des subjektiven Rechts aus § 8 GO zu begründen.¹¹ Vielmehr stellt sie eine Widmungsbeschränkung dar, die – auch wenn sie wie hier nachträglich erfolgt – grundsätzlich keiner besonderen Rechtfertigung vor dem Hintergrund von § 8 GO bedarf.

Nicht gänzlich ausgeschlossen ist aber, dass die Widmungsbeschränkung möglicherweise Grundrechte Nutzungswilliger verletzt und damit eine Antragsbefugnis begründet.

Eine Rechtsverletzung kommt insbesondere in Betracht, wenn durch die Nutzungsbeschränkung zielgerichtet in ein spezielles (Freiheits-)Grundrecht eingegriffen wird¹² oder ein relevanter Gleichheitsverstoß vorliegt; letzteres ist vor allem dann der Fall, wenn die Widmungsbeschränkung willkürlich erfolgt, dh nicht von sachlichen Erwägungen getragen ist.¹³

2. Potenzielle Verletzung eines Freiheitsgrundrechts

a) Versammlungsfreiheit

T ist der Meinung, dass sie in ihrer Versammlungsfreiheit (Art. 8 I GG) verletzt ist. Fraglich ist aber bereits, ob die Zusammenkunft zu einer sog. *Silent Disco* unter den Begriff der Versammlung iSv Art. 8 I GG fällt. Nach einer Ansicht, die den Begriff weit auslegt, reicht es für die Annahme einer Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinne und somit für die Erstreckung des verfassungsrechtlichen Schutzes der Versammlungsfreiheit aus, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Zusammenkunft irgendeinen gemeinsamen Zweck verfolgen.¹⁴ Danach könnte auch das gemeinsame Tanzen einen gemeinsamen Zweck und die *Silent Disco* eine Versammlung iSv Art. 8 I GG darstellen.

Nach einer aA ist der Begriff der Versammlung iSv Art. 8 I GG deutlich enger zu verstehen und zu fordern, dass der gemeinsame Zweck in einem Beitrag zur (öffentlichen) Meinungsbildung liegt.¹⁵ Danach ist die *Silent Disco* nicht als Versammlung iSv Art. 8 I GG einzuordnen.

Für die restriktive Auslegung des Versammlungsbegriffs spricht, dass sie der historischen Bedeutung der Versammlungsfreiheit als liberales Kommunikations- und politisches Partizipationsrecht, das häufig von (politischen) Minderheiten zur Artikulation ihrer Positionen genutzt wird, Rechnung trägt. Diese sind typischerweise einer spezifischen Gefahr von Repressalien ausgesetzt und sollen deshalb verfassungsrechtlich in besonderer Weise geschützt werden. Mit der weiten Auslegung würde der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit uferlos ausgeweitet.¹⁶

Eine Tanzveranstaltung wie die *Silent Disco* fällt demnach aber nicht unter den Schutz der Versammlungsfreiheit. Eine

7 S. zu dem Begriff öff. Einrichtung Hering/Tuchtfeld JuS 2022, 55 (56) mwN.

8 BVerwG BeckRS 2024, 21789, unter Aufgabe der Entsch. BVerwG NVwZ 2009, 1305 = JuS 2010, 375 (Waldhoff).

9 Dazu ausf. Stepanek, Verfassungsunmittelbare Pflichtaufgaben der Gemeinden, 2014, passim.

10 VGH München NVwZ-RR 2013, 494; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, Rn. 945; Kümper DÖV 2017, 179 (182).

11 VGH München BeckRS 2022, 2004.

12 So etwa OVG Lüneburg NVwZ 2017, 728 (mAnm Penz) = JuS 2017, 806 (Waldhoff), in Bezug auf kommunales Wildtierversorge für Zirkusse, die städtische Veranstaltungen nutzen möchten; BVerwGE 148, 133 = NVwZ 2014, 527 = JuS 2014, 958 (Waldhoff), zum Verbot der Verwendung von Grabsteinen, bei denen eine kinderarbeitsfreie Arbeit nicht nachgewiesen werden kann, auf städtischen Friedhöfen; BVerwGE 174, 367 = NVwZ 2023, 169 = JuS 2022, 895 (Waldhoff), zu Ausschlüssen von Veranstaltungen der BSD-Bewegung für städtische Einrichtungen; vgl. auch Zöllner BayVBl 2024, 293 mwN; Helbig JuS 2017, 507 (510 f.).

13 BVerwGE 31, 368 (370) = JuS 2023, 1125 (Hermann Weber); VGH München BayVBl 2021, 159 Rn. 49 ff., 60 f. = BeckRS 2020, 32734.

14 Kingreen/Poscher, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 939 ff.; Dürig/Herzog/Scholz Depenheuer, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 8 (Okt. 2020) Rn. 48.

15 Speziell zu Tanzveranstaltungen BVerfG NJW 2001, 2459 = JuS 2001, 1223 (Sachs); differenziert zu sog. *gemischten Veranstaltungen* BVerfGE 143, 161 (210 f. Rn. 110 f.) = JuS 2017, 374 (Sachs); BVerwG 129, 42 = NVwZ 2007, 1431 Rn. 16 = JuS 2008, 172 (Waldhoff).

16 Dazu statt vieler Dreier/Kaiser, 4. Aufl. 2023, GG Art. 8 Rn. 20 ff., 27 ff. mit zahlr. Nachw. auch zu der weiten Auslegung; Voßkuhle/Schemmel JuS 2022, 1113 (1114).

Verletzung von Art. 8 I GG ist hier also von vornherein ausgeschlossen.

b) Allgemeine Handlungsfreiheit

Da für die potenzielle Verletzung eines anderen speziellen Freiheitsrechts von T keine Anhaltspunkte ersichtlich sind, stellt sich die Frage, ob eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) der T durch die Widmungsbeschränkung in Betracht kommt.

In der Abwehrdimension schützt Art. 2 I GG jedes beliebige Tun oder Unterlassen vor staatlichen Eingriffen – „ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht dem Verhalten für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt“. ¹⁷ Dies umfasst insbesondere den Schutz vor klassischen Eingriffen in Form von staatlichen Ge- und Verboten. Die Einschränkung des Nutzungsrechts in Bezug auf den Stadtpark durch § 3 GrünanlS stellt aber kein Verbot in diesem Sinne dar. Durch diese wird das Veranlassen und die Teilnahme an einer sog. *Silent Disco* nicht grundsätzlich untersagt; vielmehr wird dafür lediglich städtisches Eigentum in Gestalt des Stadtparks nicht mehr zeitlich uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

Inwiefern Art. 2 I GG auch Schutz gegen Beeinträchtigungen jenseits des klassischen Eingriffsbegriffs bietet, ist umstritten. ¹⁸ Aber auch die Ansicht, die einen entsprechenden Schutz anerkennt, lässt nicht jede Beeinträchtigung genügen. Jedenfalls müsste eine solche sonstige Belastung angesichts des weiten Schutzbereichs der allgemeinen Handlungsfreiheit und der damit verbundenen Gefahr einer Uferlosigkeit ein gewisse Qualität erreichen. Eine solche könnte sich etwa aus der Finalität des staatlichen Handelns oder einer besonderen Intensität der Beeinträchtigung ergeben. ¹⁹

Eine eingriffsäquivalente Beeinträchtigung könnte sich folglich dann ergeben, wenn die Stadt durch ihre Nutzungsbeschränkung gezielt eine bestimmte Verhaltensweise durch ihren Ausschluss unterbinden wollte. Die verhaltensneutrale zeitliche Begrenzung jeglicher Nutzung der Grünanlage zielt aber nicht auf die generelle Verhinderung von sog. *Silent Discos* ab. Sie betrifft – anders als die von der Rechtsprechung bisher entschiedenen Fälle von verhaltensbezogenen Beschränkungen der Benutzung ²⁰ – auch nicht typischerweise ein bestimmtes, grundrechtlich geschütztes Verhalten. Auch die Intensität des Eingriffs ist nicht als besonders hoch einzustufen, da es sich um eine reine Freizeitbeschäftigung handelt, der grundsätzlich überall, dh auch auf privaten Grundstücken nachgegangen werden kann. Zudem ist in der Zeit von 5–23 Uhr das Abhalten von *Silent Discos* in dem Stadtpark möglich. Vor diesem Hintergrund ist eine eingriffsäquivalente Beeinträchtigung abzulehnen.

Eine eigenständige Leistungsdimension wird Art. 2 I GG grundsätzlich nicht zuerkannt; jedenfalls ist nicht ersichtlich, inwiefern sich hieraus ein Anspruch auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung ergeben soll. Ein solcher wird vielmehr durch einfachgesetzliche Regelung ausgestaltet (dazu sogleich unter 3 bzw. unter B III).

3. Gleichheitsverstoß

Eine potenzielle Rechtsverletzung durch Widmungsbeschränkung kommt grundsätzlich auch in Form eines

Gleichheitsverstoßes in Betracht. Das Recht auf Gleichbehandlung (Art. 3 I GG) ²¹ ist einfachgesetzlich im kommunalrechtlichen Zulassungsanspruch in Gestalt eines Rechts auf grundsätzlich gleiche Teilhabe konkretisiert. ²²

T führt zum einen an, dass es sachlich nicht gerechtfertigt sei, Personen die Nutzung zu verbieten, die andere damit nicht stören. Zum anderen macht sie geltend, dass es willkürlich sei, nur für die Nutzerinnen und Nutzer des Stadtparks und nicht gleichermaßen für die Nutzerinnen und Nutzer anderer städtischer Grünanlagen ein nächtliches Betretungsverbot zu verhängen, obwohl es auch schon in Bezug auf andere städtische Grünanlagen Beschwerden wegen Ruhestörungen gegeben habe. Ein Gleichheitsverstoß ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, so dass insofern eine Klagebefugnis von T bejaht werden kann.

IV. Passivlegitimation

Der Antrag auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ist gem. § 47 II 2 VwGO gegen diejenige juristische Person zu richten, die die Rechtsvorschrift erlassen hat, als die Stadt S.

V. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Die Stadt S ist nach § 61 Nr. 1 Var. 2 VwGO beteiligten- und nach § 62 III VwGO durch das Handeln ihres gesetzlichen Vertreters auch prozessfähig. Die Beteiligten- und Prozessfähigkeit von T ergibt sich aus § 61 I Var. 1 VwGO bzw. § 62 I Nr. 1 VwGO.

VI. Form, §§ 81 f. VwGO

Zwar beziehen sich §§ 81 f. VwGO dem Wortlaut nach lediglich auf Klagen, die Anforderungen gelten aber für Anträge nach § 47 VwGO entsprechend. Deshalb muss der Antrag der T schriftlich gestellt werden und die nach § 82 VwGO erforderlichen Angaben enthalten.

VII. Frist, § 47 II 1 VwGO

Der Antrag muss nach § 47 II 1 VwGO innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung gestellt werden. Da die Bekanntmachung der geänderten Satzung am 19.2.2025 erfolgt ist, endet die Frist für die Normenkontrolle in Bezug auf § 3 GrünanlS nach § 57 II VwGO iVm § 222 ZPO, §§ 188 I, 187 I BGB am 19.2.2026.

VIII. Zuständiges Gericht, § 47 II 1 VwGO

Für die Normenkontrolle ist erstinstanzlich das OVG des Landes L zuständig.

¹⁷ BVerfGE 80, 137 (152) = NJW 1989, 2525 = JuS 1990, 317 (Sachs).

¹⁸ Dazu instr. Huber/Voßkuhle/Eichberger, 8. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 53 ff.

¹⁹ Dreier/Barczak, 4. Aufl. 2023, GG Art. 2 Rn. 56 ff.

²⁰ Vgl. dazu OVG Lüneburg NVwZ 2017, 728 (mAnm Penz) = JuS 2017, 806 (Waldhoff); BVerwGE 148, 133 = NVwZ 2014, 527 = JuS 2014, 958 (Waldhoff); BVerwGE 174, 367 = NVwZ 2023, 169 = JuS 2022, 895 (Waldhoff); Zöllner BayVBl 2024, 293 mwN; Helbig JuS 2017, 507 (510 f.).

²¹ S. dazu ausf. Kempny/Lämmle JuS 2020, 22 ff., 113 ff. und 215 ff.

²² Unklar bei VGH München BeckRS 2022, 2004, wo nur auf Art. 3 I GG abgestellt wird.

C. Begründetheit

Der Antrag auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO ist begründet, wenn § 3 GrünanlS ungültig ist; das ist der Fall, wenn sie gegen höherrangiges Recht verstößt. Eine subjektive Rechtsverletzung ist dagegen nicht Gegenstand der gerichtlichen Prüfung im Rahmen der Begründetheit.

I. Satzungsermächtigung

Der Erlass von Satzungen ist eine Form der abgeleiteten Rechtssetzung durch die Exekutive, die einer Ermächtigung bedarf (Vorbehalt des Gesetzes).²³ Den Gemeinden steht das Recht, für ihre eigenen Angelegenheiten Satzungen zu erlassen, schon kraft der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 II 1 GG zu, die auch die sog. *Satzungshoheit* umfasst. Die entsprechende Ermächtigung zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten durch Satzung ist zudem in § 7 GO positiviert. Eigene Angelegenheiten der Gemeinde sind solche Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln bzw. einen spezifischen Bezug zu dieser haben. Die Schaffung kommunaler öffentlicher Einrichtungen zählt unstreitig zu den eigenen Angelegenheiten der Gemeinden.

Die umstrittene Frage, inwiefern die generelle Satzungsermächtigung in § 7 GO bzw. die verfassungsrechtliche Verleihung der Satzungshoheit durch Art. 28 II 1 GG ausreicht,²⁴ um gegebenenfalls Eingriffe in (spezielle) Freiheitsgrundrechte zu rechtfertigen, stellt sich im vorliegenden Fall nicht. Da eine Verletzung von Freiheitsgrundrechten hier nicht in Betracht kommt, greift der insofern strenge grundrechtliche Vorbehalt nicht.

Inwiefern hier eine relevante Ungleichbehandlung vorliegt, die ggf. auch in der Leistungs- bzw. Teilhabedimension einem – wenn auch möglicherweise weniger strengen – grundrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes unterliegt, bleibt noch zu klären.

Hinweis: Die Frage nach einer relevanten Ungleichbehandlung und inwiefern diese ggf. einen formell-gesetzliche Grundlage erforderlich macht, könnte bereits an dieser Stelle beantwortet werden. Sie erfolgt hier später unter C III 2 a, um die Prüfung des Gleichheitssatzes nicht auseinanderzureißen.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Ausweislich des Sachverhalts wurde die Satzung mit formell ordnungsgemäßem Beschluss durch den zuständigen Stadtrat beschlossen und ordnungsgemäß bekannt gemacht. Sonstige Anhaltspunkte für eine formelle Rechtswidrigkeit der Satzungsänderung sind nicht ersichtlich, so dass von der formellen Rechtmäßigkeit der Satzung auszugehen ist.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Möglicherweise könnte § 3 GrünanlS aber in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht verstoßen. Da ein Verstoß gegen Freiheitsrechte ausscheidet (s. oben), kommt hier insbesondere ein Gleichheitsverstoß in Betracht. Wie bereits

oben festgestellt ergibt sich ein Recht auf grundsätzlich gleiche Teilhabe aus dem kommunalrechtlichen Zulassungsanspruch nach § 8 GO, der insofern Art. 3 I GG in seiner Teilhabedimension konkretisiert.

1. Relevante (Un-)Gleichbehandlung

T macht zum einen geltend, dass § 3 GrünanlS nur für die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer des Stadtparks und nicht für die Nutzerinnen und Nutzer anderer Grünanlagen ein nächtliches Betretungsverbot vorsieht, obwohl es auch in Bezug auf die Nutzung dieser Grünanlagen schon Beschwerden wegen Lärmbelästigung gegeben habe. Darin liegt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem.

Außerdem führt T an, dass § 3 GrünanlS Personen, deren Nutzung keinerlei Ruhestörungen hervorruft, und Personen, die den Stadtpark in ruhestörender Weise nutzen, gleichbehandelt. Da es der Stadt beim Erlass von § 3 GrünanlS gerade um eine Lösung des Konflikts zwischen Nutzung des Stadtparks als Grünanlage und Lärmbelästigungen der Anwohnerinnen und Anwohner ging, kann man in der fehlenden Differenzierung eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem sehen, die nach eA auch eine Beeinträchtigung des Gleichheitssatzes begründen könnte.²⁵ Hält man die Anerkennung einer verbotenen Gleichbehandlung dagegen für dogmatisch nicht überzeugend,²⁶ könnte man alternativ darauf abstellen, dass § 3 GrünanlS Personen, die den Stadtpark nachts nutzen wollen – ggf. ohne sachlichen Grund – anders behandelt als Personen, die ihn tagsüber nutzen.

2. Rechtfertigung

Fraglich ist, inwiefern die Ungleichbehandlung der Nutzerinnen und Nutzer des Stadtparks im Verhältnis zu den Nutzerinnen und Nutzern anderer Grünanlagen sowie die Gleichbehandlung von Personen, die den Stadtpark in ruhestörender Weise nutzen, und solchen Personen, die das in nicht ruhestörender Weise tun, bzw. die Ungleichbehandlung von Nutzerinnen und Nutzern, die den Stadtpark in der Nacht bzw. tagsüber nutzen, gerechtfertigt ist.

a) Erforderlichkeit einer tatbestandlich konkretisierten gesetzlichen Grundlage?

Grundsätzlich wird die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage nicht mehr nur auf die Eingriffsverwaltung beschränkt, sondern kann auch im Rahmen der Leistungsverwaltung bzw. der Ausgestaltung von Teilhabeansprüchen gelten, insbesondere wenn die Leistung der Verwaltung für die Betroffenen (grundrechts-)wesentlich ist.²⁷ Insofern könnte es möglicherweise nicht ausreichen, dass die Gemeinde pauschal und ohne weitere gesetzgeberische Konkretisie-

²³ Barczak JuS 2024, 289 (295).

²⁴ Vgl. dazu etwa OVG Lüneburg NVwZ 2017, 728; in Bezug auf Art. 2 I GG dagg. reicht die pauschale Ermächtigung aus BVerfGE 54, 143 = NJW 1980, 2572 = JuS 1981, 606 (Hermann Weber) (Taubenfütterungsverbot).

²⁵ Dazu mwN in Dreier/Wollenschläger, 4. Aufl. 2023, GG Art. 3 Rn. 169 ff.

²⁶ S. dazu Kempny/Lämmle JuS 2020, 113 (115) mwN.

²⁷ Dürig/Herzog/Scholz Grzeszick, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 20 (Januar 2022) Rn. 117; s. spezifisch für den Subventionsbereich ausf. Kluckert JuS 2019, 536.

rung durch § 4 GO bzw. Art. 28 II 1 GG zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten ermächtigt wird.

Hinsichtlich Differenzierungen der Leistungs- bzw. Teilhabeberechtigung in Bezug auf die Nutzung kommunaler Einrichtungen können die Anforderungen an die formell-gesetzliche Determinierung aber denklogisch nicht in vergleichbarem Maße streng sein. Das Recht der Gemeinde, ihre eigenen Angelegenheiten und insbesondere die Benutzung ihrer Einrichtungen zu regeln (Art. 28 II 1 GG bzw. § 4 GO), würde konterkariert, wenn man annähme, dass der Gesetzgeber den Gemeinden Vorgaben hinsichtlich zulässiger Differenzierungskriterien machen müsste. Deswegen reicht die pauschale und tatbestandlich nicht näher konkretisierte Satzungsermächtigung aus § 4 GO bzw. Art. 28 II 1 GG grundsätzlich dafür aus, dass die Gemeinde Differenzierungen in Bezug auf die Benutzungen kommunaler Einrichtungen vornimmt.

b) Inhaltliche Anforderungen an die Rechtfertigung

Bei der Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen gilt kein einheitlicher Maßstab. Vielmehr ist dieser im Einzelfall je nach Bedeutung der Ungleichbehandlung für die Betroffenen und der Art des Differenzierungskriteriums auf der gleitenden Skala von einer bloßen Willkürkontrolle bis hin zu einer strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bestimmen. Letzteres gilt insbesondere dann, wenn es sich um personenbezogene Differenzierungskriterien handelt. Je näher die Differenzierungskriterien den absoluten Differenzierungsverboten des Art. 3 III GG kommen, desto höher sind die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit.²⁸ Bei rein sachbezogenen Differenzierungskriterien, die ein Verhalten betreffen, das nicht durch spezifische Grundrechtsgewährleistungen geschützt ist, reichen grundsätzlich vernünftige sachliche Erwägungen.²⁹

In Bezug auf die vorliegende Situation kommt noch hinzu, dass die Gemeinden – wie oben dargestellt – außerhalb spezialgesetzlicher Regelungen grundsätzlich frei sind, gemeindliche Einrichtungen zu schaffen und zu erhalten oder wieder zu entwidmen bzw. zu schließen. Vor diesem Hintergrund und begründet in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II 1 GG) wird den Gemeinden in Bezug auf die Ausgestaltung der Nutzung von kommunalen öffentlichen Einrichtungen ein weiter, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Organisations- und Gestaltungsspielraum zuerkannt,³⁰ der insbesondere auch für die Begrenzung des zeitlichen Umfangs der Benutzung kommunaler Einrichtungen gilt.³¹

Die Regelung zum nächtlichen Betretungsverbot, die zu keinem Eingriff in Freiheitsgrundrechte führt (s. o.), ist deshalb nicht am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Es ist vielmehr ausreichend, wenn die Ungleichbehandlung in Bezug auf die Nutzerinnen und Nutzer der unterschiedlichen städtischen Grünanlagen und die Gleichbehandlung in Bezug auf ruhestörende und nicht ruhestörende Nutzer des Stadtparks bzw. die Ungleichbehandlung von nächtlichen und sonstigen Nutzerinnen und Nutzern von vernünftigen sachlichen Erwägungen getragen ist.

In Bezug auf die Tatsache, dass das nächtliche Betretungsverbot nur für den Stadtpark, nicht aber für andere städti-

sche Grünanlagen gilt, macht die Stadt geltend, dass die Situation dort besonders konfliktbehaftet ist, was sie durch entsprechende Statistiken zur Frequentierung des Parks und zu Beschwerden von Anwohnerinnen und Anwohnern auch belegen kann. Folglich ist die Ungleichbehandlung des Stadtparks im Vergleich zu den übrigen städtischen Grünanlagen von hinreichenden sachlichen Erwägungen getragen. Inwiefern die Stadt zum Einschreiten gegen die Lärmbelästigung rechtlich verpflichtet ist (zB wegen § 22 I 3 BImSchG als Betreiberin der Grünanlage), ist hier unerheblich, weil eine rechtliche Verpflichtung nicht erforderlich, sondern es ausreichend ist, wenn die Stadt sich der Problematik annehmen darf.³² Daran bestehen hier keine Zweifel.

Fraglich ist aber darüber hinaus, inwiefern die fehlende Differenzierung zwischen störenden und nicht störenden Nutzerinnen und Nutzern bzw. die Ungleichbehandlung zwischen nächtlichen und sonstigen Nutzerinnen und Nutzern auf sachlichen Gründen basiert oder nicht vielmehr nicht störende Nutzungen privilegiert bzw. gleichbehandelt werden müssten. Die Stadt bringt insofern vor, dass der Vollzug eines differenzierenden Betretungsverbots praktisch nicht möglich sei, weil – wie sich an den gescheiterten Versuchen, den Konflikt mit gezielten Ordnungsmaßnahmen gegenüber Stören zu lösen, zeige – der Übergang zwischen störenden und nicht störenden Nutzungen fließend sei. In diesem Zusammenhang bestehe auch die Gefahr, dass es im Einzelfall zwischen den Ordnungsbehörden und den vermeintlichen Störern zu Diskussionen darüber kommt, inwiefern eine Nutzung schon störenden Charakter hat. Bei diesen Erwägungen handelt es sich ebenfalls um vernünftige sachliche Erwägungen. Auch die alternative Überlegung, dass die nächtliche Nutzung potenziell eine größere Gefahr für Konflikte zwischen Ruhebedürfnis und lärmbelästigenden Aktivitäten bietet, ist – auch von dem Hintergrund der tatsächlichen Erfahrungen – plausibel.

Damit liegt kein relevanter Gleichheitsverstoß vor.

Da auch im Übrigen keine Gründe für einen Verstoß der Satzung gegen höherrangiges Recht ersichtlich sind, ist § 3 GrünanlS materiell rechtmäßig und damit gültig.

Somit ist eine Klage der T zwar zulässig, aber unbegründet.

D. Ergebnis

Ein gerichtliches Vorgehen der T hat folglich keine Aussicht auf Erfolg.



Direkt zum Bewertungsbogen:

²⁸ Aus der jüngeren Rspr., vgl. BVerfG NJW 2019, 1793 (1796); BVerfGE 149, 222 = NJW 2018, 3223 (3226) = JuS 2018, 1255 (Selmer); BVerfGE 145, 249 (297 f.) = NVwZ 2017, 1849.

²⁹ BVerfGE 116, 135 (161) = NJW 2006, 3701 = JuS 2007, 166 (Sachs); s. ausführlich zum Ganzen Kempny/Lämmle, JuS 2020, 215 (216 ff.) mwN.

³⁰ VGH München BayVBl 2021, 159 Rn. 47 mwN = BeckRS 2020, 32734.

³¹ Schoch NVwZ 2016, 257 (264).

³² So auch VGH München BeckRS 2022, 2004.