



öffentlich bekannt gegeben
durch Veröffentlichung im Internet
(www.muenchen.de/amtsblatt), in Rundfunk
und Presse am 20.10.2023

Sebastian Groth
Stadtdirektor

Vertreter der
Kreisverwaltungsreferentin

Leiter der Hauptabteilung I
Sicherheit und Ordnung, Prävention

20.10.2023

Vollzug des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG)

Allgemeinverfügung vom 20.10.2023 zu der Versammlung am 21.10.2023 im Zusammenhang mit dem Aufruf „München – Bürgermeister Dieter Reiter (SPD) hat alle Demos für Palästina verboten – jetzt folgt der erlaubte & zivile Widerstand“ in den sozialen Medien

Die Landeshauptstadt München erlässt gem. Art. 15 Abs. 1 BayVersG i.V.m. Art. 35 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) folgende

Allgemeinverfügung

1. Die Versammlung im Zusammenhang mit den Aufrufen „München Bürgermeister Dieter Reiter (SPD) hat alle Demos für Palästina verboten – jetzt folgt der erlaubte & zivile Widerstand“ und „Demos & Mahnwachen für Palästina“ hier: „21.10. München, 16 Uhr Autocorso @ Innenstadt“ in den sozialen Medien, in denen dazu aufgefordert wird, am Samstag, den 21.10.2023 von 16 - 18 Uhr mit Autos, Fahnen und Plakaten in der Münchner Innenstadt zu fahren, ist untersagt.

Das bedeutet, dass sowohl das Veranstellen von als auch die Teilnahme an dieser Versammlung verboten ist.

2. Die Untersagung nach Ziffer 1 gilt auch für jede andere nicht angezeigte Versammlung unter freiem Himmel, die zur Umgehung der Untersagung in Ziffer 1 an einem anderen Ort im Münchner Stadtgebiet oder zu anderer Uhrzeit durchgeführt werden soll (Ersatzveranstaltung).

3. Die in Ziffer 1 genannten Aufrufe ergeben sich aus Anlage 1. Die Anlage ist Bestandteil dieser Allgemeinverfügung.
4. Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 20.10.2023 um 19.00 Uhr durch Veröffentlichung im Internet (www.muenchen.de/amsblatt), in Rundfunk und Presse als bekannt gegeben und ist ab dem 21.10.2023, 00.00 Uhr wirksam.
5. Die Allgemeinverfügung ist bis zum Ablauf des 22.10.2023 gültig.

Hinweise:

1. Die Allgemeinverfügung und ihre Begründung können im Kreisverwaltungsreferat, Dienstgebäude Ruppertstraße 11, Zimmer 34.120, Tel.: 089/233-45090, 80337 München, nach vorheriger Terminvereinbarung eingesehen werden und sind auf der städtischen Internetseite unter www.muenchen.de/amsblatt abrufbar.
2. Die sofortige Vollziehbarkeit der Ziffer 1 dieser Allgemeinverfügung besteht kraft Gesetzes, vgl. Art. 25 BayVersG.
3. Mit Geldbuße bis zu dreitausend Euro kann belegt werden, wer dieser vollziehbaren Anordnung zuwiderhandelt, vgl. Art. 21 Abs. 1 Nr. 6 BayVersG. (Teilnahme)
4. Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Veranstalter*in oder als Leiter*in dieser vollziehbaren Anordnung zuwiderhandelt, vgl. Art. 20 Abs. 2 Nr. 4 BayVersG. (Verstoß als Veranstalter*in oder Leiter*in)
5. Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer zur Teilnahme an untersagten Versammlungen auffordert, vgl. Art. 20 Abs. 2 Nr. 3, Art. 8 Abs. 3 BayVersG. (Aufruf)

Gründe:

A. Sachverhalt

Am 07.10.2023 griff die radikal-palästinensische Terrororganisation HAMAS den Staat Israel und insbesondere dessen Zivilbevölkerung an. Hunderte Zivilisten wurden ermordet und eine bisher unbekannte Anzahl (letzte bekannte Meldung über 200), darunter auch Deutsche, wurden entführt. Die besonders niederträchtigen Gräueltaten und Kriegsverbrechen an der israelischen Bevölkerung erreichen ein nie dagewesenes Ausmaß des Terrors zum Beispiel bei dem Massaker auf ein Rave-Festival oder im Kibbuz Kfar Aza. Ziel der HAMAS ist es, den Staat Israel zu beseitigen und durch einen islamischen Staat zu ersetzen.

Seit Beginn des Angriffs wird durchgehend über die Ereignisse in den Medien berichtet. In den Social Media Kanälen werden Bilder und Videos der Angriffe und Opfer vielfach geteilt. Die Ereignisse überschlagen sich täglich. Es droht ein Flächenbrand im Nahen Osten.

Für den 13.10.2023 hatte die HAMAS zum „Freitag der Al-Aksa-Flut“, einer Mobilisierung in der arabischen, islamischen und restlichen Welt aufgerufen. Für den 18.10.2023 rief die Hisbollah im Libanon einen „Tag des beispiellosen Zorns“ gegen Israel aus. Bereits in der Nacht vom 17. auf den 18.10.2023 hat es einen Brandanschlag mit Molotow-Cocktails auf ein jüdisches Gemeindezentrum in Berlin-Mitte gegeben.

Insgesamt besteht derzeit eine hoch emotionalisierte, aufgeheizte Stimmung und das nicht nur innerhalb der betroffenen Bevölkerungsgruppen israelischer, jüdischer, palästinensischer oder muslimischer Mitbürger*innen. Der derzeitigen unerträglichen Nachrichtenlage kann sich kaum jemand entziehen. Zudem zwingt die Konfliktlage viele Menschen dazu, sich für eine Seite zu entscheiden. Es zeigt sich vermehrt auch auf den Straßen, dass angeheizt durch diverse HAMAS-verherrlichende, israelfeindliche und antisemitische Social-Media-Aktivitäten, die zunehmend auch im Versammlungsgeschehen zum Thema Niederschlag finden, viele Menschen sich nicht nur verbal im Ton vergreifen, sondern Straftaten begehen und z.T. handgreiflich werden. Gewalttätige Ausschreitungen gab es zuletzt vor allem in Berlin mit Flaschenwürfen gegen die Polizei, weshalb die Stadt mehrere pro-palästinensische Versammlungen verboten hat. Insbesondere in Berlin zeigt sich, wie pro-palästinensische Versammlungen vor dem Hintergrund aktiver Auseinandersetzungen im Nahen Osten eskalieren. In Berlin stehen insbesondere die Versammlungen, bei denen es zu eklatanten Ausschreitungen und gewalttätigen Verläufen kommt, in Zusammenhang mit der Organisation „Samidoun“, für die derzeit ein Verbot geprüft wird. Weitere Versammlungsverbote, insbesondere für den 13.10.2023, wurden in Hamburg, Frankfurt am Main (bestätigt durch den VGH Hessen), Bremen, Bremerhaven, Rendsburg und auch über die Grenzen Deutschlands hinaus z. B. in Wien ausgesprochen. Daneben häufen sich Widerstandshandlungen gegen Polizeibeamt*innen und auch in München Straftaten wie Beleidigungen, Billigen von Straftaten und Volksverhetzung.

Bereits am 15.10.2023 wurde der Versammlungsbehörde ein Aufruf auf der Social Media Plattform „Instagram“ zugeleitet. Der Aufruf wurde von der gleichen Person erneut am 18. und 20.10.2023 jeweils in geänderter kommentierter Form geteilt. Es wurde zum Teilen des Aufrufs aufgefordert sowie sich nach diesem Zitat „Wenn die dann unser Auto zerschlagen ... weil wir

angeblich „ Hamas Autos“ fahren...“ auf die Straße zu kleben. Ferner wurde Bezug genommen auf den Oberbürgermeister Dieter Reiter, der „uns“ (Annahme: Protestierende mit Bezug Solidarität mit Palästina) verbieten will. Zudem wurde eine Nachricht (angeblich von einem Polizisten aus NRW) geteilt, der Tipps gibt, was bei einer solchen Aktion straßenrechtlich und polizeilich erlaubt sei und wie sich die Teilnehmenden am besten verhalten sollten. Zudem wird auf die Kontaktaufnahme durch das KVR bei dem Betreiber des Social Media Kanals verwiesen, bei der der Betreiber gefragt wurde, ob er Veranstalter der Versammlung sei und auf die Anzeigepflicht hingewiesen wurde. Der Betreiber gab an, nicht Veranstalter dieser Aktion zu sein. Der Kanal des Betreibers hat aktuell ca. 1.058 Follower. Der Aufruf vom 15.10.2023 wurde am 20.10.2023 bereits 2.916 mal geteilt und hat 65 Likes erhalten.

Der Aufruf wurde am 18.10.2023 auch von der Organisation „Samidoun“ geteilt, die zu einem „Autocorso @ Innenstadt“ am 21.10. in München, 16 Uhr aufruft. Das 2011 gegründete Netzwerk mit Hauptsitz in den USA setzt sich für palästinensische Gefangene ein. Dies betrifft allerdings vor allem Personen mit engen Verbindungen zur Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP). Die Freilassung dieser Aktivisten ist das Hauptthema der Demonstrationen und Plakataktionen, die Samidoun in den letzten Jahren in verschiedenen deutschen Städten, vor allem jedoch in Berlin, durchführte. Nach Erkenntnissen des Landesamtes für Verfassungsschutz Berlin kam es hierbei regelmäßig zu antisemitischen Bekundungen und Forderungen etwa nach einer Zerschlagung des Staates Israel. Forderungen nach einem Palästina „from the river to the sea“ und das Ziel der „Befreiung“ und Rückkehr nach Palästina, einschließlich des israelischen Staatsgebiets, lassen sich mehrfach in Veröffentlichungen von Samidoun finden. Anhänger*innen von Samidoun beteiligten sich an etwa einem Dutzend Demonstrationen, die im Verlauf des Jahres 2022 im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts in Berlin stattfanden. Dort kam es wiederholt zu israelfeindlichen Sprechchören und z. T. gewalttätigen Auseinandersetzungen mit der Polizei. Auch zum aktuellen Konflikt ist nicht festzustellen, dass es angesichts der bisher beispiellosen Eskalation zu einer differenzierten Betrachtung der Ereignisse kommt, vielmehr kam es in Reaktion auf die terroristischen Anschläge in Israel zur Verteilung von Süßigkeiten durch Anhänger*innen von Samidoun in Berlin. Samidoun ruft im gleichen Aufruf wie für den „Autocorso“ in München auch zu nicht angezeigten Versammlungen in Berlin auf, bei denen es in den letzten Tagen zu massiven gewalttätigen Ausschreitungen mit einer Vielzahl verletzter Polizeibeamt*innen und mehreren Bränden gekommen ist.

Auf Bestrebungen der Bundesregierung, das Samidoun-Netzwerk zu verbieten, reagierte Samidoun mit einer am 12.10.2023 veröffentlichten Stellungnahme, in der weiterhin eine „befreite Zukunft für Palästina, vom Fluss bis zum Meer“ gefordert wird und damit an der bisherigen antisemitischen Ausrichtung festgehalten wird. Im weiteren Textverlauf erklärt Samidoun: „Heute bekräftigen wir, dass wir standhaft bleiben und uns für das palästinensische Volk einsetzen werden, bis zum Sieg, zur Rückkehr und zur Befreiung.“

Am 15.10.2023 veröffentlichte Samidoun ein Video, das einen Beamten der Berliner Polizei bei der Unkenntlichmachung einer arabischen Parole zeigt. Zu dem Video wird der Text „Der palästinensische Widerstand ist den Feinden unseres Volkes ein Dorn im Auge, wo auch immer sie sich befinden“. Durch die Textpassage in Verbindung mit dem Film wird eine Verbindung zwischen der Polizei und einer Feindschaft gegenüber dem palästinensischen Volk hergestellt. Diese Verbindung wird verstärkt durch ein am 16.10.2023 veröffentlichtes

Video, das Polizeibeamt*innen zeigt, die gegen Demonstrant*innen vorgehen, verbunden mit der textlichen Aussage „Die zionistische Besatzung ist nicht nur in Palästina, sondern auch hier in Deutschland“. Hinzu kommen Veröffentlichungen von Videoaufnahmen der unerlaubten Versammlungen in Berlin Neukölln, die beispielsweise brennende Barrikaden und Mülltonnen in Berlin zeigen. Eine Kommentierung oder Einordnung durch Samidoun erfolgt nicht. Ein Video, auf dem erkennbar ist, dass zwischen einer Gruppe von Polizeibeamten eine Reihe pyrotechnischer Gegenstände explodiert, worauf die Polizisten sich zurückziehen müssen, wird mit den Worten „Die Sonnenallee bewegt sich!“ kommentiert.

Am 19.10.2023 veröffentlichte Samidoun ein Video, das den Abtransport einer Person durch einen Krankenwagen zeigt. Das Video ist mit dem folgenden Text versehen „Erste Nachrichten darüber, dass die Polizei gestern auf der Sonnenallee eine Person brutal zusammengeschlagen hat, bis er das Bewusstsein verlor und schwer verletzt wurde! Unbestätigte Nachricht, dass es sich bei der verletzten Person um ein 11-jähriges palästinensisches Kind handelte“. Alternativ wird auf mehreren Social Media Kanälen die Behauptung aufgestellt, dass bei einer Versammlungslage in Berlin durch Polizeimaßnahmen ein 13-jähriger Junge getötet worden sei. Die Polizei Berlin widerspricht diesen Behauptungen und warnt vor Falschnachrichten.

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass Samidoun auch weiterhin an seiner seit Jahren bekannten antisemitischen Ausrichtung festhält. Die aktuellen Veröffentlichungen zum Geschehen in Zusammenhang mit dem Konflikt in Israel sind zur zusätzlichen Emotionalisierung von Personen geeignet und können zweifelsohne den Eindruck erwecken, dass auch deutsche Polizeibeamt*innen legitime „Ersatzgegner“ darstellen. Die Veröffentlichung von Bildern, die den Einsatz von Barrikaden und Pyrotechnik zeigen, sind in diesem Kontext als Legitimation dieser Mittel zu werten.

Der Aufruf zu der Versammlung mit Fahrzeugen in der Münchner Innenstadt wurde bereits medial aufgegriffen¹.

Eine Anzeige bei der zuständigen Versammlungsbehörde ist bis zum Erlass dieser Allgemeinverfügung nicht eingegangen.

Gefahrenprognose Polizeipräsidium München vom 18.10.2023 und 19.10.2023

Das Polizeipräsidium München teilte zu dem Versammlungsaufruf folgendes mit:

Über soziale Medien wurde ein Aufruf zu einer nicht angezeigten sich fortbewegenden Versammlung in Form eines Autokorsos mit Palästina-Kontext am 21.10.2023 bekannt. Mittels eines „Flyers“ wird dazu aufgerufen am 21.10.2023, zwischen 16:00 Uhr und 18:00 Uhr, Palästinaflaggen an Fahrzeugen anzubringen und durch die Münchner Innenstadt zu fahren. Der Aufruf zur Teilnahme wird auf sozialen Medien stark thematisiert und verbreitet. Es wird derzeit von einem erhöhten Mobilisierungspotential ausgegangen. Vergleichbare Versammlungen in Bayern sind dem Polizeipräsidium München nicht bekannt. Bei einer thematisch ähnlichen Versammlung am 13.10.2023 in München versammelten sich trotz

1 <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-gaza-imame-warnung-demonstrationen-eskalation-1.6289581>

Verbot etwa 300 Personen. Bei dieser Versammlung kam es zu mehreren Straftaten. .

Grundsätzlich sind bei nicht angezeigten Autokorsos nicht unerhebliche Verkehrsordnungswidrigkeiten und ggf. Straftaten zu erwarten. Durch das Verhalten der Teilnehmenden, welche über die übliche Straßenbenutzung hinausgeht, kommt es nicht selten zu starken Verkehrsstörungen, Gefährdungen von Verkehrsteilnehmern und hierdurch zu schwerwiegenden Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie einer Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung.

Es ist zu erwarten, dass die Teilnehmenden den Verkehr an einem Treffpunkt bzw. bei zufälligen Zusammentreffen blockieren, um ihre öffentliche Meinungskundgabe zu verstärken. Gefährliche Fahrmanöver und die missbräuchliche Nutzung von Schall- und Lichtzeichen sind zu erwarten. Die Gefahr von Auffahr- oder Ausweichunfällen stiege exorbitant. Die Entstehung von zahlreichen Gefahrenstellen wäre die Folge. Hinzu können Sichtbehinderungen und verdeckte lichttechnische Einrichtungen durch wehende Flaggen treten.

Erfahrungsgemäß lehnen sich Korsoteilnehmende zudem aus den Fenstern der Fahrzeuge und gefährden hierdurch sich selbst und andere Verkehrsteilnehmer.

Ein unbegleiteter und unkoordinierter Autokorso in der Münchner Innenstadt hätte erhebliche Auswirkungen im Sinne der oben beschriebenen Punkte. Eine Verschärfung dieser Situation ergibt sich im Altstadtbereich, da die Verkehrswege dort deutlich beengter sind und der Fußgängerverkehr dort nahezu keine Ausweichmöglichkeit hat. Eine Solidarisierung von Fußgängern mit Teilnehmenden des Autokorsos würde zu einer Gemengelage führen. Ausschlaggebend ist hier der bereits hohe Verkehrsdruck des Individualverkehrs an einem Samstagvormittag verbunden mit der hohen Emotionalisierung der Teilnehmenden im Israel-Palästina-Konflikt.

Aufgrund der nicht bekannten Strecke würden die beschriebenen Ereignisse an mehreren Stellen gleichzeitig auftreten. Durch die hohe Mobilität der Fahrzeuge können sich die Störungen bis zum Eintreffen der Polizei bereits wieder verlagert haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verkehrssicherheit bei einem nicht angezeigten Autokorso in dieser Größe massiv beeinträchtigt ist. Am 19.10.2023 ergänzte die Polizei München von einem erhöhten Mobilisierungspotenzial zum gegenständlichen Autokorso ausgegangen wird.

Gefahrenprognose Branddirektion München vom 20.10.2023

Die Branddirektion München rechnet ausgehend von der Gefahrenprognose der Polizei damit, dass Verkehrsstörungen und damit verbundene Staus zu einer Verlängerung der Fahrzeiten bei Feuerwehr und Rettungsdienst führen. Mit Verzögerung beim Transport von Patienten sei ebenfalls zu rechnen.

Gefahrenprognose des Versammlungsbüros

Das Kreisverwaltungsreferat – Veranstaltungs- und Versammlungsbüro – macht sich die Gefahrenprognosen der Polizei München und der Branddirektion vollumfänglich zu eigen. Insbesondere folgt die Versammlungsbehörde der Auffassung der Polizei, dass trotz der Formulierung in einigen Aufrufen, nicht im Konvoi zu fahren und ein Fahrtziel nennen zu können, von der Bildung eines Korsos auszugehen ist und die von der Polizei beschriebenen Verhaltensweisen typisch für solche Aktionen im Straßenverkehr sind.

B. Begründung

I. Zuständigkeit

Die Landeshauptstadt München - Kreisverwaltungsreferat HA I/234 Veranstaltungs- und Versammlungsbüro - ist als Kreisverwaltungsbehörde für die Festsetzung von Beschränkungen oder Verboten nach dem Bayerischen Versammlungsgesetz sachlich und örtlich zuständig (Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayVersG, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 GO, Art. 3 Abs.1 Nr. 4 BayVwVfG).

II. Rechtsgrundlage

Nach Art. 15 Abs. 1 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug verbieten oder von bestimmten Beschränkungen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Die öffentliche Sicherheit umfasst hierbei die Individualrechtsgüter Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Gemeinschaftsrechtsgüter der Integrität der Rechtsordnung, Bestand und Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen sowie die tragenden Prinzipien der verfassungsmäßigen Ordnung.

Unter öffentlicher Ordnung sind dabei die ungeschriebenen Verhaltensregeln, deren Einhaltung nach den Vorstellungen der Menschen im jeweiligen Rechtsraum für ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben unverzichtbar sind, zu verstehen.

Art. 15 BayVersG ist auf die in Ziffer 1 beschriebene Aktion anzuwenden.

Eine Versammlung ist eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Dazu gehören auch solche Zusammenkünfte, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird. Der Schutz ist nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen diskutiert wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen, darunter auch Versammlungen mit Kraftfahrzeugen.

Vorliegend ist eine Versammlung anzunehmen. Zwar wird im Aufruf darauf hingewiesen, die Kraftfahrzeuge nicht im Konvoi zu führen. Dennoch ist von einer ausreichenden Zusammenkunft mit dem Ziel, an der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben, auszugehen.

Im Hinblick auf die örtliche Zusammenkunft einer Versammlung wird ein räumlicher Zusammenhang sowie physische Präsenz der Teilnehmenden verlangt (vgl. BeckOK PolR Bayern/M. W. Müller BayVersG Art. 2 Rn. 6-7.1; Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 16. Aufl. 2011, § 1 Rn. 5). Diese Voraussetzung ist auch bezüglich der hier betreffenden Aktion gegeben. Denn wenn „hundert“ Fahrzeuge (so der Aufruf) mit Flaggen und Plakaten in einem bestimmten Zeitraum durch die eng bebaute und verkehrlich stark belastete Innenstadt bzw. Altstadt fahren, höchstwahrscheinlich hupen oder aus den Fahrzeugen heraus Parolen skandiert werden, ist für den außenstehenden, objektiv betrachtenden Dritten erkennbar, dass es sich um eine organisierte Aktion mit dem Ziel, eine gemeinsame Botschaft nach außen zu tragen, handelt und nicht um etwa vereinzelte oder zufällige Fahrten von Palästina-Sympathisanten. Auch die örtliche Begrenzung des Aufrufs auf die Münchner Innenstadt und die tatsächlich beengten Verkehrsverhältnisse werden zwangsläufig dazu führen, dass mehrere Fahrzeuge hinter einander, wie in einem Konvoi oder ähnlich einem Verband fahren werden und somit eine örtliche Zusammenkunft anzunehmen ist. Es wäre für den objektiven Dritten erkennbar, dass diese Personen in ihren Fahrzeugen physische Präsenz für ihren Versammlungszweck in der Münchner Innenstadt zeigen wollen.

Es geht den Aufrufenden gerade darum, in möglichst großer Anzahl und durch Plakate und Flaggen eindeutig erkennbar in der Münchner Innenstadt für ihre Zwecke aufmerksam zu machen. Die Aufforderung, nicht im Konvoi zu fahren, lässt auch die Versammlungseigenschaft nicht entfallen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass eine Anzeige und etwaige Beschränkungen gezielt vermieden werden sollten und ein zusätzliches Überraschungsmoment ausgenutzt werden soll. Zudem wird über „Samidoun“ für den 21.10.2023 zu einem „Autocorso“ aufgerufen.

Der Anwendungsbereich des Art. 8 GG ist zudem unabhängig davon, ob eine Versammlung anmeldepflichtig und dementsprechend angemeldet ist, eröffnet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05, Rn. 32, 33 juris mwN).

III. Regelung durch Allgemeinverfügung

Anordnungen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG sind grundsätzlich auch in Form einer Allgemeinverfügung für einen bestimmten Raum in einem bestimmten Zeitraum zulässig (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 03.07.2017, Az.: 4 Bs 142/17, Rn. 22 juris). In der Rechtsprechung werden Allgemeinverfügungen, die sich zwar auf einen Einzelfall beziehen, insofern aber generell sind, da sie sich gegen eine unbestimmte Zahl von Veranstalter*innen und Teilnehmer*innen und/oder gegen eine Vielzahl an Versammlungen richten, für zulässig befunden, wenn sie sich auf einen einzelnen und konkret erkennbaren Lebenssachverhalt beziehen (vgl. Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersammlungsR, 2. Aufl. 2020, § 15 Rn. 56).

Als Allgemeinverfügung kann ein Verwaltungsakt unter anderem dann ergehen, wenn er sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet. Dies ist bei versammlungsbeschränkenden Maßnahmen gegeben, wenn sich die Maßnahmen

vor dem Hintergrund eines bestimmten Ereignisses oder Anlasses an alle Personen wenden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort oder innerhalb eines näher bezeichneten räumlichen Bereichs zu Versammlungen zusammenzukommen beabsichtigen (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 03.07.2017, Az.: 4 Bs 142/17, Rn. 22 juris).

So liegt die Sachlage hier. Ein*e konkreter Adressat*in oder Veranstalter*in der Versammlung ist vorliegend nicht bekannt. Der Aufruf wurde in den sozialen Medien geteilt ohne Impressum oder nachvollziehbaren Urheber. Auch Nachfragen bei Personen, die den Post geteilt haben, ergaben keine Erkenntnisse zur*m Veranstalter*in.

Darüber hinaus wurde der Post vielfach und in unterschiedlichen Gruppen geteilt, die nicht immer eindeutig erkennbar oder voneinander unterschieden werden können; gleiches gilt für die Zugehörigkeit der möglichen Teilnehmenden zu den verschiedenen Gruppierungen. Die vorliegende Allgemeinverfügung, die auf konkrete Anhaltspunkte gestützt ist, bezieht sich in zeitlicher und räumlicher Hinsicht auf ein konkret zu erwartendes Versammlungsgeschehen im Zusammenhang mit dem Aufruf *„München – Bürgermeister Dieter Reiter (SPD) hat alle Demos für Palästina verboten – jetzt folgt der erlaubte & zivile Widerstand“* (vgl. Anlage 1).

IV. Gefahrenprognose

Da die hier gegenständliche Versammlung nicht angezeigt wurde und von ihr die beschriebenen Gefahren ausgehen, die nicht gering oder vernachlässigbar sind, wurde sie aufgrund der damit einhergehenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach pflichtgemäßem Ermessen verboten.

Die Versammlungsbehörde hat die betroffenen Rechtsgüter im vorliegenden Fall einander gegenübergestellt und im Rahmen einer Abwägung in praktische Konkordanz gebracht. Hierfür hat sie die Gefahrenprognosen des Polizeipräsidiums und die Stellungnahme der Branddirektion eigenständig geprüft, teilt diese inhaltlich und macht sie sich zu eigen.

Nach Einschätzung der Polizei ist mit einer hohen Mobilisierung zu rechnen. Wenn eine Vielzahl an Fahrzeugen (der Aufruf spricht von „hundert Autos“) mit palästinensischen Flaggen und Kundgebungsmitteln in einem Zeitraum von zwei Stunden auf den Straßen in der Münchner Innenstadt aufeinandertreffen, ist es sehr wahrscheinlich, dass es zu den von der Polizei beschriebenen Störungen kommt. Gerade an einem Samstagnachmittag ist mit einem erhöhten Verkehrsaufkommen in der Innen- bzw. Altstadt zu rechnen, sowohl an Automobilverkehr, aber auch an Fußgänger*innen und Radfahrer*innen. Es ist damit zurechnen, dass Teilnehmende der Versammlung versuchen werden, – trotz den Vorgaben im Aufruf – ihre Fahrzeuge hintereinander oder nebeneinander in angepassten Fahrgeschwindigkeiten auf den Straßen zu führen, Licht- und/oder Schallzeichen einzusetzen, um so gesteigerte Aufmerksamkeit von Passant*innen oder anderen Verkehrsteilnehmenden zu erlangen. Dies wird mit großer Wahrscheinlichkeit zu Blockaden und riskanten Fahrmanövern führen bzw. andere Verkehrsteilnehmende ablenken, was wiederum andere Verkehrsteilnehmer*innen gefährdet.

Auch kann mit gefährlichem Verhalten der Versammlungsteilnehmenden gerechnet werden, etwa wenn sich diese während der Fahrt aus dem Fenster lehnen oder gar Flaggen oder andere

Kundgebungsmittel aus den Fahrzeugen heraus halten. Dies kann zum einen die Fahrzeuginsassen selbst gefährden, aber auch andere Verkehrsteilnehmer*innen, etwa durch auf die Fahrbahn fallende Gegenstände oder Sichtbehinderungen.

Im Übrigen würden die unvorhersehbaren verkehrlichen Behinderungen und Staus zu Verlängerung der Fahrzeiten bei Feuerwehr und Rettungsdienst sowie zu Verzögerungen beim Transport von Patienten führen.

Insgesamt ist somit neben der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs insbesondere eine nicht mehr hinnehmbare Gefahr für die körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, gegeben.

Wie sich auf Versammlungen im Zusammenhang mit der Organisation „Samidoun“ (insbesondere in Berlin) gezeigt hat, skandierten die Teilnehmenden in überwiegender Anzahl Parolen wie „From the river to the sea, Palestine will be free“ (oder ähnlich) oder „Free Palestine from German guilt“. Das Existenzrecht Israels wird geleugnet und die Versammlungen nehmen gewalttätige Verläufe mit straßenkriegsähnlichen Übergriffen auf Polizeibeamt*innen. Mehrfach mussten Wasserwerfer eingesetzt werden. Neben der Gefahr für die körperliche Unversehrtheit von Teilnehmenden, Unbeteiligten und Polizist*innen, werden Sachwerte durch Brandgefahren und die öffentliche Sicherheit durch strafrechtliche relevante Kundgaben gefährdet. Zumindest bzgl. der Strafdelikte durch Aussagen oder Kundgabemittel steht zu befürchten, dass dies auch in München bei einer Versammlung im Zusammenhang mit der Organisation „Samidoun“ unmittelbar zu besorgen steht.

Folglich steht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch strafrechtlich relevante Aussagen, Parolen und sonstige Kundgabemittel zu befürchten.

Grundsätzlich gilt für die versammlungsrechtliche Gefahrenprognose, dass Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indiz für das Gefahrenpotential herangezogen werden dürfen, soweit diese – wie dies vorliegend der Fall ist – bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (vgl. BVerfG B. v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17 mwN). Dies gilt nicht nur für frühere Versammlungen im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München. Bei der Gefahrenprognose können auch Erkenntnisse eines vergleichbaren Versammlungsgeschehens in anderen Städten berücksichtigt werden (vgl. Beschluss des BayVGh vom 20.11.2020, Az. 10 CS 20.2745 beck-online Rn. 18).

V. Verhältnismäßigkeit der Anordnungen

Die vorliegende Allgemeinverfügung ist ein geeignetes und erforderliches Mittel, um einem unkontrollierten, nicht angezeigten und sicherheitsrechtlich nicht vertretbaren Versammlungsgeschehen vorzubeugen.

Die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergibt sich vorliegend gerade aus dem Umstand, dass keine Versammlungsanzeige erfolgte und die Versammlungsbehörde als auch die Polizei keinerlei Möglichkeit haben, entsprechende Anordnungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, hier insbesondere von Leib und Leben

und Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, zu treffen und deren Vollzug zu gewährleisten. Zudem ist nach den Erfahrungswerten mit anderen vergleichbaren nicht angezeigten Versammlungen, z. B. in Berlin und Frankfurt am Main, nicht davon auszugehen, dass beschränkende Verfügungen zur Verhinderung der Verwirklichung von Straftatbeständen durch Aussagen und Kundgabemittel eingehalten werden, da keine Versammlungsleitung eingesetzt ist, die für die Einhaltung dieser Beschränkungen sorgen könnte.

So kann zwar die Verletzung der Anzeigepflicht allein nicht schon automatisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Versammlung führen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 74). Denn aus der fehlenden Anzeige allein kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn durch eine sehr späte oder fehlende Anzeige verhindert wird, dass die Versammlungsbehörden und die Polizei die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen und personelle Kräfte zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bereitstellen können. Die Behörde muss nicht erst den Beginn der Veranstaltung abwarten, um sie anschließend nach Art. 15 Abs. 4 BayVersG aufzulösen (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 21.12.2021, Az.: 3 K 4579/21, S. 11). Dies muss umso mehr für nicht angezeigte Versammlungen mit Kraftfahrzeugen gelten, da die Gefahren für Leib und Leben im fließenden Straßenverkehr besonders hoch sind und deshalb ein gesteigertes Bedürfnis für die Regelungen der Durchführung der Versammlung, etwa im Hinblick auf die Streckenführung und die Absicherung durch polizeiliche Begleitfahrzeuge, besteht.

Mit der Untersagung nach Ziffer 1 wird die betreffende Versammlung nicht unter einen generellen Erlaubnisvorbehalt gestellt. Entsprechende Versammlungen sind nicht genehmigungsbedürftig, sondern sind aus den oben beschriebenen Gründen der effektiven Gefahrenabwehr i.S.v. Art. 13 Abs. 1 BayVersG nur anzeigepflichtig, wobei dies nicht formellen, sondern rein materiellen Erfordernissen zur Gefahrenabwehr dient. Es bedarf keiner Genehmigung, um die Versammlungen durchzuführen.

Die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Anzeigepflicht mit Art. 8 GG ist bereits durch die Rechtsprechung anerkannt. Die Untersagung der nicht angezeigten Versammlung unter Berücksichtigung der hier dargelegten konkreten Umstände ist gerechtfertigt, da die unbekanntem Veranstalter*innen und Versammlungsteilnehmer*innen keinen Anspruch auf Abhaltung ihrer Versammlung ohne Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben.

Ausdrücklich zu betonen ist an dieser Stelle, dass es mit der vorliegenden Allgemeinverfügung nicht darum geht, gemeinschaftlichen öffentlich geäußerten Protest zu verhindern. Es sollen nur die rechtsmissbräuchliche und bewusste Nichtanmeldung der geplanten Versammlung und die damit verbundenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Gefährdung der Teilnehmenden, unbeteiligter Dritter wie auch der Polizei- und Rettungskräfte vor Ort verhindert werden.

Die Durchführung einer Versammlung wäre bei Anzeige und entsprechenden Vorkehrungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durchaus möglich.

Die gezielte Umgehung von rechtlichen Vorgaben, die dem Schutz von Rechtsgütern höchsten Rangs zu dienen bestimmt sind, ist indes von vornherein nicht schutzwürdig. Demnach kann hier das Instrument des Versammlungsverbots als ultima ratio auch zum Schutz von Leib und Leben sowie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und der Rechtsordnung eingesetzt werden. Ein präventives Versammlungsverbot kommt in Betracht, wenn auf der Basis konkreter und nachvollziehbarer tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass Auflagen durch den Verantwortlichen der Versammlung und die zu erwartenden Teilnehmer*innen nicht eingehalten werden. Die fehlende Anmeldung zielt gerade darauf ab, die rechtzeitige Anordnung von Beschränkungen unmöglich zu machen. Ein präventives Verbot ist hier verhältnismäßig.

Die Untersagung des beschriebenen Versammlungsgeschehens nach Ziff. 1 ist daher verhältnismäßig. Gleiches gilt für die Untersagung von Ersatzveranstaltungen nach Ziff. 2.

Hierzu im Einzelnen:

V. 1 Geeignetheit

Die Untersagung ist geeignet, Gefahren durch das nicht angezeigte Versammlungsgeschehen abzuwenden. Durch die Untersagung wird die Durchführung und Teilnahme an der nicht angezeigten Versammlung in Form von einem Autokorso und Autofahrten durch die Innenstadt verboten. Durch die Untersagung von Ersatzveranstaltungen wird verhindert, dass die Versammlung zur Umgehung der Untersagung zu einer anderen Zeit oder an einem anderen Ort stattfindet.

V. 2 Erforderlichkeit

Die Untersagung des nicht angezeigten Versammlungsgeschehens ist erforderlich. Gleich geeignete, mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Etwaige örtliche Beschränkungen, Verfügungen zu Kundgabe(hilfs)mitteln oder zeitliche Begrenzungen des nicht angezeigten Versammlungsgeschehens unterbinden die beschriebenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit nicht in gleich wirksamer Weise.

Es muss immer im Einzelfall bewertet werden, welche Beschränkung das jeweils mildeste Mittel ist. So lassen sich ohne Kenntnis der geplanten Teilnehmerzahl oder der geplanten Streckenführung keine sinnvollen Beschränkungen anordnen.

Ist also von vornherein damit zurechnen, dass Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht eingehalten werden, sind die Versammlungsbehörden nicht gezwungen, sehenden Auges zuzuwarten, bis es zu einer relevanten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gekommen ist. Vielmehr dürfen sie solche Versammlungen zur effektiven Gefahrenabwehr auch weiterhin präventiv verbieten (vgl. insofern BayVGH, Beschluss vom 16.1.2021, Az.: 10 CS 21.166, BeckRS 2021, 787 Rn. 17; Beschluss vom 19.9.2020, Az.: 10 CS 20.2103, Rn 10 juris; Beschluss vom 17.01.2022, Az.: 10 CS 22.126, Rn. 14).

Auch eine örtliche Begrenzung des Ersatzveranstaltungsverbots auf die Münchner Innenstadt

- Ziffer 2 sieht ein Verbot für das gesamte Stadtgebiet vor - ist kein gleich geeignetes Mittel, da die zu besorgenden Gefahren ebenso im restlichen Stadtgebiet auftreten können.

Ein kürzerer zeitlicher Rahmen wäre kein gleich gut geeignetes Mittel. Durch die Verbreitung des Aufrufs in den sozialen Medien ist damit zu rechnen, dass in kürzester Zeit für Sonntag, den 22.10.2023 mobilisiert wird, um das Verbot zu umgehen. Gerade am arbeitsfreiem Wochenende ist vermehrt mit Zustrom zur Versammlung zu rechnen.

V.1.3 Angemessenheit

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit überwiegt vorliegend die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG im Hinblick darauf, sich unangezeigt versammeln zu dürfen. Die Versammlungsteilnehmer*innen haben keinen Anspruch auf Abhaltung ihrer Versammlung ohne Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hinzukommen der hier notwendige Schutz der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und der Rechtsordnung.

Die Verfügung ist insbesondere deshalb angemessen, weil es den unbekanntem Akteuren*innen grundsätzlich unbenommen bleibt, eine Versammlung anzuzeigen und diese mit den zuständigen Behörden so abzustimmen, so dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vermieden werden.

V.3 Gesamtabwägung

Insgesamt sind die durch die Ziffer 1 und 2 getroffenen Belastungen für die Versammlungsfreiheit die unbekanntem Veranstalter*innen und möglichen Versammlungsteilnehmer*innen als gerechtfertigt einzuschätzen, da ihnen letztendlich nur die ohnehin bereits gesetzlich erforderliche Anzeige ihrer Versammlungen auferlegt wird. Eil- und Spontanversammlungen, die ein Abweichen von der Anzeigepflicht zulassen, unterfallen hier nicht dem Verbotstenor und wären daher grundsätzlich weiterhin zulässig. Bei der gegenständlichen Versammlung handelt es sich aber weder um eine Eil- noch um eine Spontanversammlung. Sie ist vielmehr geplant und der entsprechende Aufruf wird seit mehreren Tagen in den sozialen Medien geteilt.

Den Interessen der möglichen Teilnehmenden gegenüberzustellen sind die im Rahmen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Staat zu schützenden überragend wichtigen Rechtsgüter des Lebens und der Gesundheit und der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs. Ziffer 1 und 2 stellen daher im Hinblick auf die ohnehin bestehende gesetzliche Anzeigepflicht nach Art. 13 BayVersG und des zeitlich befristeten Rahmens der Anordnung eine hinzunehmende und gerechtfertigte Beschränkung der Versammlungsfreiheit dar.

VI. Bekanntgabe

Nach Art. 41 Abs. 4 Satz 3 BayVwVfG gilt bei der öffentlichen Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsaktes dieser zwei Wochen nach der ortsüblichen Bekanntgabe als bekannt gegeben. Um den oben beschriebenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

wirksam zu begegnen, wurde von der Möglichkeit des Art. 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG Gebrauch gemacht und ein früheres Bekanntgabedatum gewählt. Gemäß Art. 41 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 und 2 BayVwVfG i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 1 der Satzung über die öffentliche Bekanntmachung in ortsüblicher Weise im Bereich der Landeshauptstadt München vom 30. September 2020 (Bekanntmachungssatzung) wird diese Allgemeinverfügung durch Veröffentlichung in Rundfunk, Presse und dem Internet (www.muenchen.de/amtsblatt) bekanntgegeben. Danach kann eine Allgemeinverfügung im Internetauftritt der Landeshauptstadt München, in Rundfunk oder Medien oder durch geeignete Kommunikationsmittel bekanntgemacht werden, wenn es zur Verhütung erheblicher Gefahren für Leben, Gesundheit oder zum Schutz von Sachgütern erforderlich ist und eine Bekanntmachung nach § 1 Abs. 1 Bekanntmachungssatzung (im Amtsblatt) nicht rechtzeitig möglich ist. So liegt der Sachverhalt hier, da die Versammlung bereits am Samstag, den 21.10.2023 stattfinden soll. Die Bekanntmachung ist anschließend unverzüglich auch nach § 1 Abs. 1 Bekanntmachungssatzung zu veröffentlichen.

Die Bekanntmachung im Münchener Amtsblatt muss, auch bei Notbekanntmachungen, einige Tage im Voraus mit dem Amtsblatt vereinbart werden. Die in dieser Allgemeinverfügung getroffenen Maßnahmen waren unverzüglich anzuordnen. Die allgemeine Versammlungslage, die Erkenntnisse und die Gefahrenprognose für die Versammlung erforderten eine kurzfristige Bewertung, so dass eine Abstimmung mit dem Amtsblatt, auch in Form eines Notamtsblattes, nicht rechtzeitig hätte erfolgen können.

VII. Sofortvollzug

Die Anordnung in Ziffer 1 ist gem. Art. 25 BayVersG sofort vollziehbar.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann **innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage** erhoben werden bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht München.

Dafür stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- a) **Schriftlich** an oder zur **Niederschrift** bei
Bayerisches Verwaltungsgericht München
Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München
Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München

- b) **Elektronisch** nach Maßgabe der Bedingungen, die der Internetpräsenz der
Verwaltungsgerichtsbarkeit www.vgh.bayern.de zu entnehmen sind

Hinweise:

Die Klageerhebung per einfacher E-Mail ist nicht zugelassen und entfaltet keine rechtlichen Wirkungen! Ab 01.01.2022 muss der in § 55d VwGO genannte Personenkreis Klagen grundsätzlich elektronisch einreichen.

gez.

Groth
Stadtdirektor