



öffentlich bekannt gegeben
durch Veröffentlichung im Internet
(www.muenchen.de/amtsblatt), in Rundfunk
und Presse am 25.08.2023

Sebastian Groth
Stadtdirektor

Vertreter der
Kreisverwaltungsreferentin

Leiter der Hauptabteilung I
Sicherheit und Ordnung, Prävention

25.08.2023

Vollzug des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG)

Allgemeinverfügung vom 25.08.2023 zu nicht angezeigten Versammlungen im Zusammenhang mit Straßenblockaden und Protestaktionen von Klimaaktivist*innen auf bestimmten Straßen und Autobahnen

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

Allgemeinverfügung

1. Im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München sind Versammlungen unter freiem Himmel im Zusammenhang mit Klimaprotesten
 - a) in Form von Straßenblockaden, bei denen sich Teilnehmende fest mit der Fahrbahn oder an Gegenständen auf der Fahrbahn (z.B. durch Ankleben, Einbetonieren, Anketten etc.) oder mit anderen Personen (z.B. durch Ankleben, Zusammenketten etc.) verbinden, auf den Fahrbahnen von Straßen, die für Rettungseinsätze und Gefahrenabwehrmaßnahmen besonders kritisch sind (siehe Ziffer 2), sowie
 - b) an und auf Bundesautobahnen, inklusive Autobahnschilderbrücken

untersagt, sofern die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach Art. 13 BayVersG nicht eingehalten ist.

Das bedeutet, dass sowohl das Veranstalten von als auch die Teilnahme an solchen Versammlungen und Protestaktionen verboten ist.

2. Die in Ziffer 1. a) genannten Straßen ergeben sich aus Anlage 1. Die Anlage ist Bestandteil dieser Allgemeinverfügung.
3. Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 25.08.2023 um 12.00 Uhr durch Veröffentlichung im Internet (www.muenchen.de/amsblatt), in Rundfunk und Presse als bekannt gegeben und ist ab dem 25.08.2023, 12.00 Uhr wirksam.
4. Die Allgemeinverfügung ist bis zum Ablauf des 12.09.2023 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.
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.
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.

Gründe:

A. Sachverhalt

Seit Oktober 2022 und insbesondere im Dezember 2022 kam es im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München vermehrt zu Aktionen von Klimaaktivist*innen. Laut eigenen Verlautbarungen haben sich im Oktober 2022 einige „zivile Widerstandsgruppen“ zu der Kampagne „Unite-Against-Climate-Failure“ zusammengeschlossen. Zu den Koalitionspartnern gehören unter anderem die Gruppierungen „Letzte Generation“, „Scientist Rebellion“, „Debt for Climate“ und „End Fossil Occupy!“.

Seit dem 04.02.2022 fanden zahlreiche Aktionen der genannten Gruppierungen an verschiedenen Örtlichkeiten in München statt. Bei diesen Aktionen wurden durch Aktivist*innen zumeist Fahrbahnen von Hauptverkehrsrouten besetzt. Die beteiligten Personen klebten sich u.a. mit Klebstoff (zumeist Sekundenkleber) mit den Händen an der Fahrbahn oder an andere Teilnehmer*innen fest. Am 14.07.2023 nutzte ein Aktivist eine Betonmischung zur eigenen Fixierung an der Straße und musste unter Einsatz von Spezialgerät der Berufsfeuerwehr gelöst werden. Zudem kam es zu Aktionen auf Schilderbrücken auf den Hauptzubringer-Autobahnen nach München. Durch diese Blockaden und Protestaktionen kam es auf systemrelevanten Zufahrtsstraßen und auf Autobahnen zu erheblichen Verkehrsbehinderungen.

Die Gruppierung „Letzte Generation“ kündigte 2023 in den sozialen Medien zuletzt die Aktion „100 für Bayern“ an. Die Kampagne ist Teil einer groß angelegten Protestoffensive in Bayern. Eigens hierfür wurden laut der „Letzten Generation“ mehr als 100 Personen rekrutiert, die bereit seien, bis zum Ablauf des 12.09.2023 Aktionen in ganz Bayern durchzuführen. Mit Stand 22.08.2023 gibt die Gruppierung auf ihrer Internetseite an, 106 Personen für die „100 Für Bayern Kampagne“ rekrutiert zu haben. Ab dem 13.09.2023 plant die „Letzte Generation“ zum „sozialen Wendepunkt“ wieder Aktionen in Berlin.

Bisher fanden nicht angezeigte Versammlungen und Protestaktionen im Zusammenhang mit der „100 Für Bayern Kampagne“ u.a. in Würzburg, Nürnberg, Fürth und Regensburg statt, die sich von ihrer Intensität noch einmal von den auch in weiteren Städten weiterhin durchgeführten und nicht angezeigten „Slow Walks“ (Protestmarsch in besonders langsamen Tempo) unterscheiden. Anders als bei den bisherigen nicht angezeigten Protestmärschen, fanden z.B. mehrere nicht angezeigte Protestmärsche gleichzeitig statt, die teilweise in Straßenblockaden endeten. Zudem fanden mehrere, zum Teil simultan durchgeführte Straßenblockaden statt, an denen sich bis zu 59 Teilnehmer*innen gleichzeitig beteiligten. Die Gruppierung wählt für ihre Aktionen zudem wichtige Verkehrsadern der jeweiligen Städte, durch deren Blockade erhebliche Verkehrsbeeinträchtigungen entstehen. In Regensburg kam es z.B. am 21.08.2023 zu zehn Aktionen der „Letzten Generation“ auf wichtigen Verkehrsadern im gesamten Stadtgebiet. Bei sieben der Aktionen klebten sich insgesamt 35 Aktivist*innen auf der Fahrbahn an, bei den drei weiteren Aktionen wurde der Straßenverkehr durch Blockaden ohne Ankleben behindert. Bei einer weiteren Blockade (ohne Ankleben) in Nürnberg beteiligten sich 59 Teilnehmer*innen und behinderten über 3,5 Stunden den Verkehr.

Insgesamt ist festzustellen, dass seit dem 14.08.2023 eine Eskalation bei den Protestformen erkennbar ist. In Würzburg kam es zu erheblichen Verkehrsbeeinträchtigungen durch nicht angezeigte Protestmärsche und Sitzblockaden, jedoch zu keinem Ankleben. In Nürnberg gab es neben Blockaden ohne Ankleben bereits eine Klebeaktion und in Regensburg kam es bereits zu mehrfachem Ankleben an unterschiedlichen Positionen und durch eine Vielzahl von Aktivist*innen.

Die „Letzte Generation“ hat für München Folgendes angekündigt: „Sitzblockaden ab Donnerstag (24.08.2023) um 8:00 Uhr. München wird wochenlang zur Protesthochburg“.

Am 24.08.2023 fanden ab kurz nach 08:00 Uhr in München mehrere Straßenblockaden durch die „Letzte Generation“ statt. Aus dem polizeilichen Verlaufsbericht mit Stand 17:00 Uhr ergibt sich, dass insgesamt 14 Aktionen stattfanden. Soweit die Daten bereits ausgewertet sind, klebten sich Aktivist*innen bei 11 dieser Aktionen an die Fahrbahn oder aneinander. Es wurden wiederholt die gleichen Örtlichkeiten blockiert und überwiegend solche Straßen gewählt, die die Landeshauptstadt München bereits in der Allgemeinverfügung vom 09.12.2022 als rettungsrelevant beschrieben hatte. U.a. wurde die Sonnenstraße in nördlicher Richtung mehrfach blockiert, obwohl der Gruppierung bereits mit Bescheid vom 05.12.2022 und danach wiederholt erläutert wurde, dass dies eine einsatzrelevante Straße für die Hauptfeuerwache ist und bereits in der Allgemeinverfügung vom 09.12.2022 darauf hingewiesen wurde, dass sich die Gefahr, dass Rettungsfahrzeuge genau dort im Stau stecken bleiben, sich am 06.12.2022 verwirklicht hatte. Die Integrierte Leitstelle der Branddirektion meldete zwei Einsatzverzögerungen aufgrund der am 24.08.2023 durchgeführten Straßenblockaden.

Für die kommunale Versammlungsbehörde wie auch die Polizei wird es durch die fehlende Versammlungsanzeigen erheblich erschwert bzw. unmöglich, die sicherheitsrechtlich erforderlichen Vorkehrungen zum Schutz von Versammlungen und verkehrslenkende Maßnahmen zu treffen, notwendige beschränkende Verfügungen anzuordnen und örtliche sowie zeitliche Konkurrenzen mit etwaigen anderen Nutzungen des öffentlichen Straßenraums zu prüfen.

Die am 24.08.2023 durchgeführten Proteste fanden z.T. gleichzeitig statt und wiederholt an den selben Örtlichkeiten. Zur Bewältigung dieser Protestwelle musste die Münchner Polizei hunderte Beamt*innen einsetzen, die die Blockaden vor Ort bewältigten, den Verkehr lenkten und die Vorfälle administrativ bearbeiteten. Aufgrund der Ankündigung der „Letzten Generation“ ist davon auszugehen, dass die Proteste in der „Protesthochburg“ München bis Ablauf des 12.09.2023 in gleicher oder ähnlicher Intensität fortgeführt werden.

I. Problemstellung

Die Veranstalter*innen und Teilnehmer*innen der hier gegenständlichen Aktionen zum Klimaschutz sind über verschiedene Gruppierungen, soziale Medien und Internetdienste wie „Twitter“ bundesweit und darüber hinaus stark vernetzt. Eine Mobilisierung ist daher auch kurzfristig, mit ständig neuen Teilnehmer*innen und örtlich flexibel möglich. Sogenannte „Protesttrainings“ für neue Teilnehmer*innen werden regelmäßig und auch online angeboten.

Für eine ausreichend konkret angekündigte Versammlung am 05.12.2022 erließ die Versammlungsbehörde zudem vorab Versammlungsbeschränkungen, die eine zeitweise

Straßenblockade im gerade noch vertretbaren Maß vorsahen. Die Beschränkungen wurden von den Aktivist*innen ignoriert und es kam trotz vorbereiteter verkehrslenkender Maßnahmen aufgrund der Dauer der Klebeblockade zu einer erheblichen Staubildung auf für Rettungseinsätze höchst relevanten Straßen (u.a. Karlsplatz, Sonnenstraße, Sendlinger-Tor-Platz, Lindwurmstraße).

Am 06.12.2022 musste ein Rettungsfahrzeug in München in Folge einer Blockade und der daraus resultierenden Verkehrsstauungen eine Einsatzfahrt abbrechen. In Regensburg konnte am 21.08.2023 ein wegen schwerer Krankheit dringender Arztbesuch nicht wahrgenommen werden und ein Pflegedienst konnte einen Intensivpatienten nicht anfahren. Die von den Aktivist*innen theoretisch räumbare „Rettungsgasse“ kommt, wie diese Beispiele zeigen, häufig nicht zum Einsatz, weil Blockaden auf Hauptverkehrsadern, insbesondere während des Berufsverkehrs oftmals so massive Rückstauungen verursachen, dass Fahrzeuge des Rettungsdienstes erst gar nicht bis zur freigelassenen „Rettungsgasse“ durchkommen. Das liegt auch nicht ausschließlich daran, dass andere Fahrzeuge nicht ausweichen. In den sich bildenden langen Staus ist häufig nicht mehr genug Platz, um für eine Rettungsgasse zur Seite zu manövrieren. Hinzu kommen Behinderungen von Privatpersonen, die ebenfalls dringende Fahrten aufgrund von Gefahren für bedeutende Rechtsgüter wie Leben oder Gesundheit vornehmen müssen. Diese Personengruppe kann nicht auf Sondersignale zugreifen und hat noch weniger die Möglichkeit, in diesen Verkehrslagen bis zu einer „Rettungsgasse“ vorzudringen.

Da die Aktionen entweder gar nicht, sehr kurzfristig und teilweise lediglich über soziale Medien angekündigt werden, sind die Polizei und die Rettungsleitstelle gezwungen, auf die jeweiligen Verkehrsstörungen ad hoc zu reagieren. Dies führt dazu, dass Maßnahmen, die notwendig wären, um umfassenden Verkehrsbehinderungen entgegenzuwirken und insbesondere sicherzustellen, dass Rettungseinsätze und Einsatzfahrten zur Gefahrenabwehr und -bekämpfung weiterhin effektiv und unter Einhaltung der Hilfsfristen durchgeführt werden können, nicht im notwendigen Umfang geplant und vorbereitet werden können. Je nach betroffener Örtlichkeit und Verkehrsbelastung zur Zeit der Aktionen müssen dafür nämlich Umleitungskonzepte entwickelt, Personal eingeplant und Sperrmaterial organisiert werden. Können aufgrund fehlender oder zu kurzfristiger Ankündigung z.B. Beschilderungen oder Sperrgitter nicht rechtzeitig herbeigeschafft werden, müssen die verkehrslenkenden Maßnahmen durch zusätzliche Polizeibeamt*innen übernommen werden. Wenn Umleitungsmaßnahmen nicht rechtzeitig getroffen werden können, müssen blockierte Fahrzeuge nach und nach bis zur möglichen Verkehrsableitung zurück manövriert und eingefädelt werden, was die Verkehrsbeeinträchtigungen zusätzlich erhöht.

Diese Problemstellung wird durch die aktuellen Protestformen noch verstärkt, da vergleichbar mit den massiven Protestwellen in Berlin, die „Letzte Generation“, wie sich in Würzburg, Nürnberg, Fürth und Regensburg gezeigt hat, nun verstärkt auf nicht angezeigte Protestmärsche und Blockaden an mehreren Örtlichkeiten gleichzeitig setzt. Zudem nehmen im Rahmen der „100 Für Bayern Kampagne“ im Vergleich zu früheren Blockaden deutlich mehr Personen an den Blockaden teil.

Der Zeitansatz zum Ablösen festgeklebter Personen variiert stark. Faktoren sind die Art und Menge an verwendetem Klebstoff sowie die Größe der angeklebten Hautpartien und die

Anzahl der festgeklebten Personen. In der Regel nimmt das reine Ablösen einer Person zwischen zehn Minuten und zwei Stunden in Anspruch. Wurde beim Ankleben ein Industriekleber oder Beton verwendet, verlängert sich der Lösevorgang, da diese Klebungen nicht mit einfachen Mitteln, sondern mittels Aceton oder technischen Mitteln gelöst werden müssen.

II. Lagebewertung der Münchner Sicherheitsbehörden

Das Versammlungsgrundrecht ist eine bedeutsame Säule der deutschen Demokratie und für eine pluralistische Gesellschaft ist es von herausragender Bedeutung, dass dieses Recht umfassend wahrgenommen werden kann. Demonstrationen kollidieren häufig mit widerstreitenden Interessen Anderer und sie können unbequem sein – Verkehrsbehinderungen, die Lautstärke und die Konfrontation mit einer gegebenenfalls anderen Meinung können als störend empfunden werden. Hinzu kommen Aufwendungen der Gemeinden z.B. zur Absicherung der Versammlung, für verkehrsleitende Maßnahmen und für Reinigungsarbeiten. Diese Nebeneffekte muss eine Gesellschaft aushalten können.

Eine Grenze der Versammlungsfreiheit ist aber insbesondere dann erreicht, wenn substanzielle Rechte Dritter verletzt werden und somit Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehen. Solchen Gefahren muss dann durch Beschränkungen der Versammlungsfreiheit begegnet werden, unabhängig davon, ob die gestellten Forderungen berechtigt sein mögen oder nicht.

Die durch die Polizei und die Versammlungsbehörde immer wieder unterbreiteten Angebote zur Kooperation und Aufforderungen zur Anzeige der Aktionen wurden bislang nicht wahrgenommen oder verliefen in Bezug auf die Problemstellung - Nichtanzeige und Blockade systemrelevanter Straßen - ergebnislos. Auch die konsequente Durchsetzung polizeilicher Maßnahmen, insbesondere die Ingewahrsamnahmen von Wiederholungstäter*innen sowie die Einleitung von Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, führten zu keiner Abschreckung des Personenkreises, wie die aktuelle Aktion „100 Für Bayern“ zeigt.

Insgesamt ist auf Grundlage der Erfahrungswerte des nicht angezeigten Versammlungsgeschehens in 2022 und 2023 in München, anderen bayerischen Städten und bundesweit davon auszugehen, dass die Organisator*innen und Teilnehmer*innen des vorbeschriebenen Versammlungsgeschehens keinerlei Bereitschaft zu einer geordneten Durchführung einer Versammlung und der Beachtung von Versammlungsbeschränkungen zeigen. Die Gruppierung „Letzte Generation“ erklärte hingegen wiederholt, dass die nicht angezeigten Straßenblockaden gezielt und bewusst dazu dienen sollen, den Alltag der Menschen anzuhalten, um auf das Thema Klimaschutz aufmerksam zu machen. Die Behinderung von Einsatz- und Rettungsfahrten und wichtiger Termine von Privatpersonen sei zwar nicht gewollt, müsse aber zur Zweckerreichung hingenommen werden. Sowohl in München, als auch in anderen deutschen und bayerischen Städten wurden dafür von den Aktivist*innen gezielt wichtige Hauptverkehrsadern blockiert, teilweise koordiniert an unterschiedlichen Stellen in den Städten, was die Gesamtauswirkungen deutlich verstärkte.

Im Hinblick auf den seit Monaten andauernden, bundesweiten und konkret auf Bayern konzentrierten Protest von Klimaaktivist*innen haben die Münchner Sicherheitsbehörden folgende Feststellungen zur aktuellen Lage getroffen:

Es ist festzustellen, dass die „Letzte Generation“ die angekündigten Aktionen bisher stets konsequent durchführte. Dementsprechend sind die Ankündigungen für Aktionen in München vom 24.08.2023 bis zum 13.09.2023 ernst zu nehmen.

In München haben bereits mehrfache Aktionen im Zusammenhang mit Klimaprotesten unter Einbeziehung der Münchner Autobahnen stattgefunden. Da in München mehrere Autobahnen enden, ist München für solche Protestformen besonders anfällig. Wenngleich die Besetzung von Autobahnschilderbrücken über Autobahnen nicht in jedem Fall eine Vollsperrung bedingt, so führt auch dies zu weitreichenden Verkehrsbeeinträchtigungen und einem deutlich erhöhten Risiko zu Stauungen. Dies betrifft insbesondere den Pendlerverkehr während der Hauptverkehrszeiten. Gleichwohl muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Verkehrsdichte im Stadtgebiet grundsätzlich als hoch zu bewerten ist. Blockadeaktionen bewirken insofern stets eine nachhaltige Beeinträchtigung des Verkehrsflusses. Ziel der klimaaktivistischen Aktionen sind häufig Hauptverkehrsadern und Zubringerstraßen, insbesondere Autobahnen, welche für den Pendelverkehr von und nach München genutzt werden. Dadurch kommt es bereits zu Stauungen, welche durch oben genannte Aktionen weiter verschärft werden.

Das Besteigen einer Autobahnschilderbrücke über einer Autobahn stellt neben der Gefahr von Verkehrsstauungen auch ein hohes Ablenkungspotential für die Verkehrsteilnehmer*innen dar. Das Unfallrisiko nimmt in diesem Zusammenhang insbesondere aufgrund der höheren Geschwindigkeiten auf Autobahnen deutlich zu. Verkehrsmaßnahmen seitens der Polizei können im Regelfall erst mit Verzögerung eingeleitet werden und mindern insofern erst im Nachhinein das Unfallrisiko. Durch das Anbringen von Kundgebungsmitteln auf Autobahnschilderbrücken besteht die Gefahr von herabfallenden Gegenständen auf den fließenden Verkehr und Ablenkungen der Verkehrsteilnehmer*innen bei besonders hohen Geschwindigkeiten. Neben den Risiken für Verkehrsteilnehmer*innen begeben sich die Aktivist*innen durch das Besteigen der Autobahnschilderbrücken auch selbst in Gefahr.

Die Polizei München und die Branddirektion haben die für Rettungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen kritischen Straßen für ihre Arbeit bewertet und gehen davon aus, dass mindestens auf den in Anlage 1 aufgelisteten Straßen Straßenblockaden im Rahmen von nicht angezeigte Versammlungen und die damit verbundenen Rückstaus die Einhaltung von Hilfsfristen verhindern bzw. Rettungseinsätze von Feuerwehr und Rettungsdienst verzögern würden bzw. Einsatzfahrten stark behindern, denn die Einsatzfahrzeuge müssten sich dann erfahrungsgemäß sehr mühsam und langsam ihren Weg durch den Rückstau bahnen oder, wenn sie gar nicht vorankommen, den Einsatz abbrechen und anderweitig anfahren. Neben der Einhaltung der Hilfsfrist wird aufgrund flächendeckender Stauungen auch die Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft erschwert. So wird u. a die Rückfahrt von der Einsatzstelle zum Standort des Rettungsmittels deutlich verzögert, da die Fahrzeuge ebenfalls im Stau stehen. Die Inanspruchnahme von Sonder- und Wegerechten zur Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft ist zunächst nicht vorgesehen. Notwendiges Verbrauchsmaterial (z. B. Medikamente, Atemschutzgeräte, saubere Schutzkleidung) kann in der Regel nur am Standort aufgefüllt werden, sodass erst dort das Einsatzmittel wieder vollumfänglich einsatzbereit wird.

Die Branddirektion hält die Einbeziehung des Mittleren Rings in den räumlichen Umgriff dieser Allgemeinverfügung für notwendig. Erfahrungsgemäß kommt es bei einer Sperrung des

Mittleren Rings zu einer zügigen Verlagerung des Verkehrs auf die umliegenden Straßen und bekannte Ausweichrouten. Diese Straßen können die Verkehrsmenge des Mittleren Rings nicht aufnehmen, sodass es dort sehr schnell zu erheblichen Verkehrsstauungen kommt. Diese machen die Einhaltung der Hilfsfristen unwahrscheinlich. Diese Staus haben je nach Dauer der Sperrung eine weitere Verlagerung des Verkehrs in nachrangige Straßen zur Folge, wo es zu weiteren Behinderungen kommt. Die Freigabe des Mittleren Rings nach einer Sperrung führt erfahrungsgemäß erst nach einiger Zeit zu einer Entspannung auf allen Verkehrsflächen.

Neben dem Mittleren Ring und dem Altstadtring wurden bei der Einbeziehung der Straßen in Anlage 1 direkte Ein- und Ausrückrouten von Rettungsdiensten und Feuerwachen sowie An- und Abfahrtsrouten von Krankenhäusern und wichtige Querverbindungen zwischen den Wachen und Krankenhäusern berücksichtigt. Zudem waren alle Isarbrücken und die angrenzenden Straßen sowie die Brücken über die und Tunnel unter der Stammstrecke und angrenzende Straßen aufzunehmen, da der Ausfall einer Brücke dazu führt, dass über lange Umwege die nächste Querung (Brücke / Tunnel) angefahren werden muss.

Die systemrelevanten Straßen wurden im Vergleich zur Münchner Allgemeinverfügung vom 09.12.2022 durch neuerliche Überprüfung durch die Polizei München und Fortschreibung der hilfsfristrelevanten Straßen ergänzt. Dabei wurden neue Baustellen und sonstige Belegungen der Fahrbahnen berücksichtigt, wichtige Anschlüsse an Kliniken und Polizeiwachen hinzugefügt und relevante Verbindungsrouten ergänzt, die für Einsatz- und Rettungsfahrten erheblich sind.

Die Feuerwehren in Bayern haben den gesetzlichen Auftrag, Menschen zu retten, Brände zu bekämpfen und technische Hilfe zu leisten. Hierfür ist es notwendig, dass grundsätzlich jede an einer Straße gelegene Einsatzstelle von der gemeindlichen Feuerwehr in höchstens zehn Minuten nach Eingang einer Meldung bei der Alarm auslösenden Stelle erreicht werden kann (Hilfsfrist gemäß Ziffer 1.2 VollzBekBayFwG). In Bereichen, in denen die zehn Minuten nicht oder nur noch knapp eingehalten werden können, wurden die Hauptzufahrtsstraßen entsprechend in die Liste aufgenommen.

Die Branddirektion geht zudem davon aus, dass aufgrund der Verkehrsbehinderungen, die durch die Protestaktionen ausgelöst werden, die zeitgerechte (Hilfsfrist) und technische (Aufstellfläche) Sicherstellung des zweiten Rettungsweges nicht mehr flächendeckend gewährleistet scheint.

Berücksichtigt wurden größere Veranstaltungsaufbauten während der Laufzeit dieser Allgemeinverfügung, die zum Teil auf systemrelevanten Straßen stattfinden. Diese Straßen dienen dann jedoch als Rettungswege für Einsätze auf den Veranstaltungen oder als notwendige Fluchtwege im Gefahrenfall und dürfen deshalb auch dann nicht blockiert werden.

III. Versammlungsrecht

Gemäß Art. 13 Abs. 2 BayVersG sind Veranstalter*innen verpflichtet, Angaben zum Ort der Versammlung, zum Zeitpunkt des beabsichtigten Beginns und des beabsichtigten Endes, zum Versammlungsthema, zu den persönlichen Daten der*s Veranstalter*in und Versammlungsleiter*in sowie bei sich fortbewegenden Versammlungen zum beabsichtigten

Streckenverlauf zu machen. Darüber hinaus haben Veranstalter*innen wesentliche Änderungen der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen. Des Weiteren ergibt sich aus Art. 14 BayVersG eine Obliegenheit, mit der Versammlungsbehörde hinsichtlich der Einzelheiten der Versammlung zu kooperieren.

Erst dieses gesetzlich vorgesehene Verfahren, das mit einer Versammlungsanzeige bei der Versammlungsbehörde beginnt, ermöglicht es der Versammlungsbehörde letztendlich, die Versammlung im konkreten Einzelfall vorausschauend zu regeln und damit auch die Versammlung selbst zu schützen, indem sie insbesondere die vorhersehbaren primär sicherheitsrechtlichen Auswirkungen einer Prognose unterzieht und ggf. im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zur Gefahrenabwehr entsprechende beschränkende Verfügungen trifft.

Insbesondere Versammlungen, die systemrelevante Straßen belegen möchten, bedürfen einer umfangreichen Vorbereitung, um Gefahren auf ein vertretbares Maß zu beschränken und die Rechte Dritte mit der Versammlungsfreiheit in Einklang zu bringen. Diese Maßnahmen können nicht, oder nur eingeschränkt getroffen werden, wenn Versammlungen nicht rechtzeitig angezeigt werden.

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 a) und b) beschriebenen Protestaktionen als Versammlungen 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 Straßenblockaden. Der Schutz des Art. 8 GG besteht zudem unabhängig davon, ob eine Versammlung anmeldspflichtig und dementsprechend angemeldet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.03.2011, Az.: 1 BvR 388/05, Rn. 32, 33 juris mwN).

a) Straßenblockaden

Das Verhalten bei den Aktionen der Klimaaktivist*innen, wie z.B. der „Letzten Generation“, ist als Versammlung zu qualifizieren. Abgesehen davon, dass die Beteiligten meist auch Plakate als Kundgebungsmittel mit sich führen, sind nonverbale Ausdrucksformen wie eben Straßenblockaden in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit anerkannt.

b) Protestaktionen an und auf Bundesautobahnen, inklusive Autobahnschilderbrücken

Die Aktionen, bei denen die Klimaaktivist*innen z.T. gleichzeitig auf mehrere Autobahnschilderbrücken kletterten und Transparente mit Forderungen für Klimaschutzmaßnahmen angebracht haben und vom Fahrbahnrand aus durch Unterstützer*innen gefilmt worden sind, sind ebenfalls dem Schutzbereich des Art. 8 GG und somit dem Anwendungsbereich des Art. 15 BayVersG zuzurechnen. Gleiches gilt für die Blockaden von Autobahnabfahrten.

Zwar stellen Autobahnschilderbrücken keinen öffentlichen Raum dar, der im Sinne eines öffentlichen Forums der Kommunikation dient. Aufgrund des hohen Rangs der Versammlungsfreiheit und im Hinblick auf die Vergleichbarkeit zu Versammlungen auf Autobahnbrücken sind die vorliegenden Aktionen auf den Autobahnschilderbrücken im Zweifel als Versammlungen zu behandeln (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16.05.2007, Az.: 6 C 23/06, Rn. 16 juris zu Versammlungen und Veranstaltungen) und den erhöhten Anforderungen des Art. 15 BayVersG zu unterstellen.

Bundesfernstraßen sind nicht generell ein „versammlungsfreier Raum“. Allerdings darf hier den Verkehrsinteressen im Rahmen von versammlungsrechtlichen Anforderungen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG erhebliche Bedeutung beigemessen werden. Das Interesse der Veranstalter*innen und der Sammlungsteilnehmer*innen an der ungehinderten Nutzung einer Bundesfernstraße hat je nach Lage der Dinge hinter den Belangen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zurückzutreten.

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 bestimmbar 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. Konkrete Adressaten oder Veranstalter*innen der Versammlungen sind in der Regel nicht bekannt, die Aktionen werden von verschiedenen Personen durchgeführt. Auch werden die Klimaproteste im Zuständigkeitsbereich der Landeshauptstadt München von verschiedenen Gruppierungen vorgenommen, die nicht immer eindeutig erkennbar oder voneinander unterschieden werden können; gleiches gilt für die Zugehörigkeit der Teilnehmenden zu den verschiedenen Gruppierungen der Klimaaktivist*innen. Konkrete Veranstalter*innen sind nicht erkennbar. 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 Straßenblockaden und Protestaktionen an und auf Bundesautobahnen sowie auf Autobahnschilderbrücken durch Klimaaktivist*innen. Sie gilt im Stadtgebiet München und bleibt innerhalb des zeitlichen Rahmens, der sich aus den Ankündigungen und Einlassungen der involvierten verschiedenen Personen ergibt.

Von der gegenständlichen Allgemeinverfügung abzugrenzen sind Einzelmaßnahmen gegen bekannte Störer. Diese Maßnahmen behandeln jedoch nicht das Versammlungsrecht, sondern legen den Betroffenen z.B. Mitführverbote auf.

IV. Gefahrenprognose

Da die hier gegenständlichen Versammlungen nicht (rechtzeitig) angezeigt werden und von ihnen die beschriebenen Gefahren ausgehen, die nicht gering oder vernachlässigbar sind, wurden sie aufgrund der damit einhergehenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach pflichtgemäßem Ermessen zu beschränkt bzw. 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.

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).

Aus dem Versammlungsgeschehen seit dem 04.02.2022 und zuletzt seit Beginn der „100 Für Bayern Kampagne“ seit dem 14.08.2023 lässt sich ein eindeutiges Muster dieser Proteste erkennen. Es geht den Aktivist*innen um ein möglichst großes mediales Echo. Dafür nehmen sie Gefahren für andere Verkehrsteilnehmende (z.B. Unfallgefahr durch Ablenkung durch die Aktionen auf Autobahnschilderbrücken) und Verzögerungen von Rettungs- und Einsatzfahrten und damit Gefahren für Leib und Leben Anderer in Kauf.

IV.1 Gefahren durch Straßenblockaden

Durch die weiteren zu erwartenden Protestaktionen durch Straßenblockaden ist die öffentliche Sicherheit gefährdet. Leib und Leben Anderer werden zum einen dadurch in Gefahr gebracht, dass notwendige Blaulichteinsätze durch die ausgelösten Staus und umfangreichen Rückstaus in das umliegende Straßennetz behindert und verzögert werden. Zu solchen Einsatzfahrten zählen z.B. Fahrten von Rettungs- und Sanitätsdiensten, der Feuerwehr und der Polizei. Die von den Aktivist*innen ggf. freigegebenen Rettungsgassen können nur dann als Argument dienen, wenn die Einsatzfahrzeuge direkt oder zumindest so nah an der Straßenblockade stehen, dass eine Rettungsgasse der anderen Verkehrsteilnehmer*innen überhaupt noch möglich ist.

Zudem werden sonstige Rechte Dritter, wie etwa die allgemeine Handlungsfreiheit oder ggf. das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch die langen Staus über das sozialadäquate Maß hinaus beeinträchtigt. Insbesondere durch das Ankleben wird die Räumung der Straße noch weit bis nach einer Auflösung der Versammlungen blockiert. Besonders lange Verkehrsbeeinträchtigungen entstehen auch durch mehrere gleichzeitig stattfindende Blockaden und/oder Blockaden mit besonders vielen Teilnehmer*innen.

Des Weiteren besteht die inzwischen in der Rechtsprechung weit überwiegend anerkannte Gefahr, dass durch diese Straßenblockaden die Rechtsordnung, hier durch Erfüllung des Straftatbestandes einer Nötigung gem. § 240 StGB, verletzt wird.

IV.2 Gefahren durch Protestaktionen an und auf Autobahnen, inklusive Autobahnschilderbrücken

Die nicht angezeigte Durchführung von Versammlungen an oder auf Autobahnen oder Autobahnschilderbrücken stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.

Nicht angezeigte Aktionen auf oder an Autobahnschilderbrücken stellen eine Gefahr für Leib und Leben Anderer (Unfallgefahren durch Ablenkungen, herunterfallende Gegenstände) und der Aktivist*innen (Sturzgefahr und Unfallgefahr durch abgelenkte Verkehrsteilnehmende oder durch Ausweichmanöver) selbst dar.

Blockadeaktionen auf Autobahn und/oder -abfahrten führen zu weitreichenden Stauungen, die gerade im Hinblick auf die erhöhten Geschwindigkeiten im Fernverkehr ein erhebliches Risiko von Auffahrunfällen mit sich bringen, insbesondere wenn die Stauungen weit vor die Abfahrten

auf die Autobahnen reichen.

Darüber hinaus ist auch die von der Sicherheit und Ordnung geschützte Rechtsordnung gefährdet. Durch das nicht angezeigte Versammlungsgeschehen sind Verstöße gegen § 18 StVO durch das Betreten der Fahrbahn durch Fußgänger und gegen § 123 StGB, § 303 StGB oder gar § 315b StGB durch das Besteigen der Autobahnbrücken und Anbringen der Transparente denkbar. Auch hier liegt die Annahme eines Anfangsverdachts nahe.

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 Versammlungsanzeigen erfolgen und die Versammlungsbehörde als auch die Polizei keinerlei Möglichkeit haben, entsprechende Anordnungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, hier insbesondere von Leib und Leben, zu treffen und deren Vollzug zu gewährleisten. 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).

Mit der Untersagung i.S. von Ziffer 1 werden die betreffenden Versammlungen 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 wie bereits beschrieben 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 von nicht angezeigten Versammlungen unter Berücksichtigung der hier dargelegten konkreten Umstände ist gerechtfertigt, da die 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 gerade nicht darum geht, gemeinschaftlichen öffentlich geäußerten Protest für Klimaschutzmaßnahmen zu verhindern. Es soll lediglich die rechtsmissbräuchliche und bewusste Nichtanmeldung von geplanten Versammlungen verhindert werden, um so Gefahren

für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Gefährdung der Teilnehmenden, unbeteiligter Dritter wie auch der Polizei- und Rettungskräfte vor Ort zu unterbinden. Insofern liegt auch kein Totalverbot bzgl. der Durchführung von Versammlungen im Zusammenhang mit dem Klimaprotest vor, sondern lediglich ein Teilverbot von nicht angezeigten Versammlungen in einer gewissen Ausprägung, die im Ergebnis dazu führen, dass Rettungsdienste ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können.

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 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. In Ansehung dessen, dass Beschränkungen von Blockaden (zumindest abseits der „Slow Walks“) bisher ignoriert wurden und die fehlende Anmeldung gerade darauf abzielt, die rechtzeitige Anordnung von Beschränkungen unmöglich zu machen, ist ein präventives Verbot hier verhältnismäßig.

Die Untersagung des beschriebenen Versammlungsgeschehens nach Ziff. 1 a) und b) ist daher verhältnismäßig. Hierzu im Einzelnen:

V.1 Straßenblockaden

V.1.1 Geeignetheit

Die Untersagung ist geeignet, Gefahren durch das nicht angezeigte Versammlungsgeschehen abzuwenden. Durch die Untersagung wird die Durchführung und Teilnahme an nicht angezeigten Versammlungen in Form von Straßenblockaden verboten und ist aufzulösen.

V.1.2 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.

Zum einen muss immer im Einzelfall bewertet werden, welche Beschränkung das jeweils mildeste Mittel ist. So lässt sich ohne Kenntnis der Versammlungsörtlichkeit nicht beurteilen, ob eine Verlegung auf die Gehwegfläche immer das mildeste Mittel darstellen würde.

Beschränkungen zur Regelung der Versammlungen sind aber insbesondere deshalb nicht geeignet, weil sich bereits gezeigt hat, dass solche Beschränkungen dann nicht eingehalten werden und die Aktivist*innen vor Ort nicht kooperationsbereit sind.

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).

Ein geringerer örtlicher Geltungsbereich wäre nicht gleich gut geeignet, um den vorliegend zu besorgenden Gefahren wirksam zu begegnen. Der räumliche Umgriff wurde nur so weit gegriffen, dass Einsatzfahrzeuge Polizei-, Rettungs- und Feuerwachen verlassen können, auf den schnellen Hauptverkehrsstraßen ihre Ziele erreichen können, Krankenhäuser angefahren werden können und die Einsatzfahrzeuge möglichst schnell wieder zu ihrer jeweiligen Wache zurückkehren können, um wieder einsatzbereit zu sein.

Ein kürzerer zeitlicher Rahmen wäre aufgrund der Ankündigungen der Aktivist*innen kein gleich gut geeignetes Mittel. Ankündigungen der „Letzten Generation“ wurden von den Aktivist*innen bisher immer eingehalten. Die Proteste sind mindestens bis Ablauf des 12.09.2023 zu erwarten. Ab dem 13.09.2023 will sich die Gruppierung in Berlin einfinden.

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.

Die Verfügung ist insbesondere deshalb angemessen, weil nicht jede Versammlung an sich untersagt wird. Es bleibt den Aktivist*innen unbenommen, eine Versammlung anzuzeigen und diese mit den zuständigen Behörden so abzustimmen, so dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vermieden werden. Nicht angezeigte Versammlungen, die keine Blockaden darstellen oder abseits der Fahrbahnen der in Anhang 1 aufgelisteten Straßen stattfinden, werden ebenfalls von dieser Allgemeinverfügung nicht erfasst.

V.2 Autobahnen, inkl. Autobahnschilderbrücken

Auch die Untersagung nicht angezeigter Versammlungen und nicht angezeigte, als Versammlung zu behandelnde Protestaktionen an und auf Bundesautobahnen und auf Autobahnschilderbrücken ist rechtmäßig. Sie dient dem legitimen Zweck, die durch das nicht angezeigte Versammlungsgeschehen verursachten Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und ist hierfür geeignet, erforderlich und verhältnismäßig.

V.2.1 Geeignetheit

Die Untersagung ist geeignet, Gefahren durch das nicht angezeigte Versammlungsgeschehen abzuwenden. Durch die Untersagung sind nicht angezeigte Proteste auf den besonders gefahrgeneigten Bundesfernverkehrsstraßen verboten und sind aufzulösen.

V.2.2 Erforderlichkeit

Die Untersagung des nicht angezeigten Versammlungsgeschehens ist darüber hinaus auch erforderlich. Gleich geeignete, mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Etwaige allgemeine Beschränkungen oder zeitliche Begrenzung des nicht angezeigten Versammlungsgeschehens an oder auf Autobahnen bzw. Autobahnschilderbrücken unterbinden die damit verbundenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, nicht gleich wirksam. Gerade die Autobahnen im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München sind zu jeder Tages- und Nachtzeit viel befahren, Gefahren durch Ablenkungen der Autofahrer*innen oder durch herabfallende Gegenstände bestehen daher durchgehend.

Hinsichtlich der Geltungszeit wird auf die Begründung unter Ziffer V.1.2 verwiesen.

V.2.3 Angemessenheit

Die Untersagung ist ferner verhältnismäßig im engeren Sinne. Im Rahmen der Abwägung der widerstreitenden Interessen überwiegen die der Versammlungs- und Meinungsfreiheit entgegenstehenden Belange Dritter, insbesondere Schutz von Leib und Leben und die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs.

Zwar sind Autobahnen kein generell „versammlungsfreier Raum“. Allerdings darf hier den Verkehrsinteressen im Rahmen von versammlungsrechtlichen Anforderungen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG erhebliche Bedeutung beigemessen werden. Das Interesse der Versammlungsteilnehmer*innen an der Nutzung einer Bundesfernstraße hat je nach Lage der Dinge hinter die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zurückzutreten (vgl. BayVGh, Beschluss vom 07.09.2021, Az.: 10 CS 21.2282, Rn. 33, juris).

Vorliegend kann zwar mit den Forderungen für Klimaschutz, der damit verbundenen Verkehrswende und einem Tempolimit für Autobahnen eine thematische Nähe zum Ort des nicht angezeigten Versammlungsgeschehens festgestellt werden. Angesichts der jedoch gerade aus den nicht angezeigten und damit nicht abgesicherten Protesten während des fließenden Autobahnverkehrs entstehenden erheblichen Gefahren für Leib und Leben, sind die auf Bundesautobahnen besonders gewichtigen Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs weit höher zu bewerten.

Die Untersagung ist deshalb erforderlich und angemessen.

V.3 Gesamtabwägung

Insgesamt sind die durch die Ziffer 1 a) und b) getroffenen Belastungen für die Versammlungsfreiheit möglicher Veranstalter*innen und 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 den gegenständlichen Versammlungen der Klima-Aktivist*innen handelt es sich aber weder um Eil- noch um Spontanversammlungen.

Den Interessen der Aktivist*innen 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 stellt 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 ab dem 24.08.2023 angekündigten Protestaktionen bereits stattfinden. 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 Versammlungen und ähnliche Aktionen werden so kurzfristig, wenn überhaupt vorab angekündigt, 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