



Dr. Hanna Sammüller-Gradi
Berufsmäßige Stadträtin

An die Stadtratsfraktion
Ökologisch-Demokratische Partei/München-
Liste
Rathaus
Marienplatz 8
80313 München

07.07.2022

Dringlichkeitsantrag für die Vollversammlung am 19.01.2022 - Versammlungen und
Demonstrationen individuell beurteilen

Antrag Nr. 20-26 / A 02328 von der Fraktion ÖDP/München-Liste
vom 19.01.2022, eingegangen am 19.01.2022

Az. D-HA II/V1 1341-2-0316

Sehr geehrter Herr Stadtrat Ruff,
sehr geehrte Frau Stadträtin Haider,
sehr geehrte Frau Stadträtin Holtmann,
sehr geehrter Herr Stadtrat Höpner,

Herr Oberbürgermeister Reiter hat mir Ihren Antrag vom 19.01.2022 zur Beantwortung
überlassen.

Sie beantragen Folgendes:

Das Kreisverwaltungsreferat wird aufgefordert,

*a) ab sofort Bescheide für alle Demonstrationen und Versammlungen individuell zu erlassen,
statt diese Grundrechtsausübung durch Allgemeinverfügungen zu regeln, und*

Ruppertstr. 19
80466 München
Telefon: 089 233-45000
Telefax: 089 233-45003

b) unabhängig voneinander beantragte Versammlungen nicht mehr zusammenzulegen.

Eine häufig angeführte Kritik an Demonstrationen ist, dass sich Teilnehmer:innen gemein machen mit Gruppierungen, welche eine verfassungsfeindliche Agenda verfolgen und sich nicht an Auflagen halten. Umso weniger ist es verständlich, wenn Veranstaltungen unterschiedlicher Gruppierungen an einem Ort, wie etwa der Theresienwiese, zusammengelegt werden. So ist eine Distanz zwischen einerseits legalem und legitimem Protest und andererseits verfassungsfeindlich agierenden Gruppierungen nicht herzustellen. Laut Aussage des Münchner Polizeipräsidenten sind aktuell die Teilnehmer:innen an kritischen Versammlungen zu Corona-Maßnahmen unterschiedlichsten politischen Strömungen zuzuordnen. „Hampel sprach in der digitalen Zusammenkunft zunächst von einer „sehr inhomogenen Struktur“ der Demonstranten, das gehe „von der bürgerlichen Mitte über Rechts, Links, vom Esoteriker und Reichsbürger bis hin zum ganz normalen, kritischen Bürger“¹. Dies sieht auch der bayerische Ministerpräsident so: „Bei diesen Demos sammeln sich aber unterschiedliche Gruppen. ... Denn nicht jeder, der skeptisch ist, ist ein Corona-Leugner, Verschwörungstheoretiker oder Rechtsradikaler.“² Die anmeldenden Personen, die zu erwartenden Teilnehmer:innen, ihre Motivation und ihr Verhalten unterscheiden sich deutlich.

Bereits im April 2020 wurde durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (VGH) entschieden, dass über die Zulassung von Versammlungen nicht pauschalisiert, sondern in einer Ermessensentscheidung jeweils anhand der Verhältnisse und Gefährdungsbeurteilungen im konkreten Einzelfall zu befinden ist.³ Am 17. Januar 2022 hat das Verwaltungsgericht die Allgemeinverfügung der LHM vom 13. Januar 2022⁴ zur Untersagung der „Corona-Spaziergänge“ gekippt. Der VGH hat diese Entscheidung nur aufgrund eines Formfehlers wieder aufgehoben.

Nebenbei bemerkt, dürfte das Infektionsrisiko auf kleineren dezentralen Veranstaltungen sicherlich nicht höher sein als auf einer großen zentralen Versammlung.

¹ <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-corona-demo-mittwoch-1.5505514>

² <https://www.merkur.de/politik/markus-soeder-corona-merz-plaene-2022-csu-impfpflicht-lockdown-windkraft-berlin-cdu-91238152.html>

³ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-6313?hl=true>

⁴ <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:4d73ab7d-b19d-4f6a-a1ac-2661894c55af/>

Allgemeinverfügung vom 13.01.2022 zu Versammlungen im Zusammenhang mit Protesten gegen Corona-Massnahmen.pdf

Das Kreisverwaltungsreferat ist für die Anordnung von Beschränkungen oder Verboten für Versammlungen nach dem Bayerischen Versammlungsgesetz zuständig. Der Inhalt Ihres Antrages betrifft damit eine laufende Angelegenheit, deren Besorgung nach Art. 37 Abs. 1 GO und § 22 GeschO der Landeshauptstadt München dem Oberbürgermeister obliegt. Eine beschlussmäßige Behandlung dieser Angelegenheit im Stadtrat ist nicht vorgesehen.

Zu Ihren Anträgen vom 19.01.2022 teile ich Ihnen Folgendes mit:

zu Antrag a)

Das Kreisverwaltungsreferat wird aufgefordert, ab sofort Bescheide für alle Demonstrationen und Versammlungen individuell zu erlassen, statt diese Grundrechtsausübung durch Allgemeinverfügungen zu regeln.

Antwort Antrag a)

Das Recht, Versammlungen durchzuführen, ist in Art. 8 Grundgesetz (GG) verankert. Das Bayerische Versammlungsgesetz (BayVersG) gibt der Behörde zwar das Recht, eine Versammlung zu beschränken oder gar zu verbieten. Hierfür ist gemäß Art. 15 BayVersG aber stets Voraussetzung, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet wäre.

Seit Ende des letzten Jahres hat sich als Phänomen herausgestellt, dass sich in der (erweiterten) Innenstadt sog. informelle „Spaziergänge“ (nicht angezeigte Versammlungen) mit anfänglich steigender Tendenz bis zu 5.000 Teilnehmer*innen herausbildeten, um gegen die staatlichen Corona-Maßnahmen zu demonstrieren. Da diese weder nach Art. 13 BayVersG angezeigt wurden, noch eine(n) zuordenbare(n) Veranstalter*in erkennen ließen, hat die Landeshauptstadt München für die Tage, an denen diese Versammlungen in erheblichem Maße zu erwarten waren, eine Allgemeinverfügung, insbesondere auch mit Datum vom 13.01.2022 für den zeitlichen Geltungsbereich vom 15./17./19.01.2022 erlassen. Hiernach waren alle Versammlungen im Zusammenhang mit Protesten gegen Corona-Maßnahmen im gesamten Stadtgebiet der Landeshauptstadt München untersagt, soweit diese nicht entsprechend Art. 13 BayVersG rechtzeitig angezeigt wurden.

Gemäß Art. 13 Abs. 2 BayVersG gibt es in der Versammlungsanzeige Pflichtangaben 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. 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 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.

In der Praxis werden die entsprechenden Sicherheitsbehörden wie Polizei, Gesundheitsreferat, Branddirektion, Verkehrsmanagement, Kommunaler Außendienst, Bezirksinspektionen und ggf. Träger der öffentlichen Belange, z.B. die Verkehrsbetriebe etc. in einem Spartenrundlauf angehört. Dabei müssen im Rahmen der praktischen Konkordanz

bestehende Grundrechtskonflikte aufgelöst werden, beispielsweise wenn die gewählte Örtlichkeit bereits anderweitig durch Veranstaltungen, Baustellen, Sondernutzungen usw. belegt ist. Je nach Beurteilung der Lage sind entsprechende Vorkehrungen der Sicherheitsbehörden notwendig, wie z.B. Absperrungen, Einrichtung von Halteverbotszonen, verkehrsleitende Maßnahmen, Sicherung von Baustellen, Personalbereitstellungen, eine Vorab-Info an die Rettungsleitstelle für etwaige Blaulichteinsätze, deren Wegstrecke das Versammlungsgebiet quert, etc.

Eine Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Dies unterscheidet die Allgemeinverfügung von sonstigen Verwaltungsakten, die regelmäßig nur einen konkreten Einzelfall regeln und dabei Rechtswirkung entfalten. Auch wenn die Allgemeinverfügung eine Vielzahl von vergleichbaren Fällen regelt, muss sie wie auch der Einzelverwaltungsakt verhältnismäßig sein und der Regelungsinhalt der Allgemeinverfügung muss sich auf ein konkretes zeitlich und inhaltlich klar umrissenes die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdendes Versammlungsgeschehen beziehen. Nach Auffassung der Versammlungsbehörde waren die Allgemeinverfügungen das geeignete und erforderliche Mittel, den durch die „Spaziergänge“ zu erwartenden infektiologischen Gefahrenlagen in der komplexen Versammlungslage effektiv zu begegnen.

Der legitime Zweck dieser Allgemeinverfügung besteht darin, vertretbare infektiologische Verhältnisse zu schaffen, da insbesondere feststellbar war, dass bei den „Spaziergängen“ die Mindestabstände unterschritten und in den meisten Fällen keine Masken getragen wurden. Dabei kam es auch vor, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs insbesondere auch auf Straßen gefährdet wurde. Vor Ort war es in einem aufgeheizten und emotionalen Klima schwer möglich, die sicherheitsrechtlich erforderlichen Maßnahmen effektiv umzusetzen, insbesondere auch dem Umstand geschuldet, dass es an einer verantwortlichen Person als Versammlungsleitung mangelt, die über eine gewisse Akzeptanz bei den Teilnehmer*innen verfügt. Bereits vor Erlass der Allgemeinverfügungen hatte sich gezeigt, dass Infektionsschutzverfügungen, die die Polizei vor Ort durch Lautsprecherdurchsagen an die Teilnehmer*innen richtete, ignoriert wurden und sich die Teilnehmer*innen als Reaktion auf solche Beschränkungen entfernten und an anderer Stelle erneut sammelten, ohne sich an diese Beschränkungen zu halten.

Da es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein sehr hohes verfassungsrechtliches Gut handelt, ist ein Verbot einer Versammlung nur in Ausnahmefällen als sog. „ultima ratio“-Maßnahme möglich. Dies hat das Kreisverwaltungsreferat bei Erlass der Allgemeinverfügungen berücksichtigt, die jeweils aktuelle Lage stets gesondert und zusammen mit den beteiligten Fachdienststellen im Detail geprüft sowie entsprechend neu bewertet.

Dieses iterative, einzelfallbezogene und mit hohem Einsatz verbundene Vorgehen wurde sowohl vom Verwaltungsgericht München (Beschlüsse vom 19. und 25.01.2022) als auch vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Beschlüsse vom 18. und 19.01.2022) als materiell rechtmäßig bewertet.

Antrag b)

Das Kreisverwaltungsreferat wird aufgefordert, unabhängig voneinander beantragte Versammlungen nicht mehr zusammenzulegen.

Antwort zu Antrag b)

Bei der konzertierten Aktion in der 06. Kalenderwoche 2022 wurde das Kreisverwaltungsreferat von zum Großteil in sozialen Netzwerken und Messenger-Diensten vernetzten und organisierten Personen aus dem maßnahmenkritischen Spektrum mit Anzeigen, die zwar formell zum Großteil fristgerecht, aber nur knapp unter Wahrung der 48-Stundenfrist beim Versammlungsbüro eingingen, mit der Absicht überschwemmt, die Behörde, ungeachtet der Auswirkungen auf alle anderen Versammlungen, die ebenfalls Teil des demokratischen Prozesses sind, kurzfristig handlungsunfähig zu machen.

Die Versammlungsbehörde hat daraufhin eine fast dreistellige Anzahl an Versammlungen, die jeweils in unmittelbarem inhaltlichem und zeitlichem Zusammenhang standen, als milderes Mittel zum Totalverbot jeweils per Einzelbescheid auf die ausreichend große Theresienwiese verlegt und dabei notwendigerweise eine Gesamtbetrachtung der Versammlungskonstellation an diesem Tag vorgenommen. Dies stellte nach den gegebenen Umständen die einzig sachgerechte Herangehensweise dar, welche nach objektiven Maßstäben eine Gleichbehandlung und die infektiologische Vertretbarkeit sicherstellte. Im weiteren Verlauf wurden jeder einzelnen der Versammlungen gemäß der jeweils zu erwartenden Dimensionen räumlich und zeitlich eine bestimmte Fläche zugewiesen. Dabei war die Polizei als operative Versammlungsbehörde vor Ort entsprechend vorbereitet, für einen ordnungsgemäßen Ablauf bei der jeweiligen Durchführung der einzelnen Versammlungen zu sorgen. Schlussendlich wurde, ganz im Sinne des offensichtlichen und eigentlichen Ziels der Aktion, der weit überwiegende Teil der gegenständlichen Versammlungen entweder kurzfristig abgesagt und/oder schlichtweg nicht durchgeführt.

Auch im zeitlichen Geltungsbereich darauffolgender Allgemeinverfügungen kam es immer wieder zu Anzeigen von Versammlungen seitens diverser Maßnahmekritiker*innen, die nach einer Einzelfallprüfung entweder wie angezeigt, insbesondere auch in der Innenstadt, bestätigt oder aber in der erweiterten Innenstadt individuell auf geeignete Flächen verlegt wurden.

Um Kenntnisnahme von den vorstehenden Ausführungen wird gebeten. Ich gehe davon aus, dass die Angelegenheit damit abgeschlossen ist.


Dr. Sammüller-Gradt
Berufsmäßige Stadträtin