VGH München, Beschluss v. 13.09.2023 – 10 CS 23.1650

Titel:

Überwiegend erfolgreicher Eilantrag gegen präventives Benutzungsverbot von Fahrbahnen für "Klimaprotestler" in Aschaffenburg

Normenketten:

GG Art. 8
BayVersG Art. 15 Abs. 1, Art. 25
BayVwVfG Art. 35 S. 2
VwGO § 80 Abs. 5, § 146 Abs. 4

Leitsatz:

Versammlungsverbote und -beschränkungen können auch in der Form der personenbezogenen Allgemeinverfügung ergehen, wenn von allen von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen eine konkrete Gefahr ausgeht und für alle Versammlungen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt ist; dies ist nicht der Fall für die in einer Allgemeinverfügung enthaltenen Verbote, Fahrbahnen für nicht angezeigte Versammlungen im Zusammenhang mit „Klimaprotesten“ zu benutzen bzw. sich auf ihnen niederzulassen. (Rn. 36 – 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versammlungsrecht, „Letzte, Generation“, Allgemeinverfügung, Untersagung der Nutzung von Fahrbahnen für unangezeigte Versammlungen im gesamten Stadtgebiet unabhängig von der Protestform, Gefahrenprognose, Verhältnismäßigkeit, Versammlung, Verbot, Letzte Generation, Klimaprotest, Fahrbahn, Stadtgebiet

Vorinstanz:

VG Würzburg, Beschluss vom 07.09.2023 – W 5 S 23.1243

Fundstellen:

RÜ 2023, 727
LSK 2023, 24456
BeckRS 2023, 24456
NJW 2024, 1761

Tenor

I. In Abänderung von Nr. I. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 7. September 2023 wird die aufschiebende Wirkung der Klage auch insoweit angeordnet, als die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 7. August 2023 die Benutzung von Fahrbahnen von Straßen untersagt (Ziffer 1 Unterpunkt 1) und es den Versammlungsteilnehmer*innen verbietet, sich auf Fahrbahnen niederzulassen (Ziffer 1 Unterpunkt 2).

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

II. In Abänderung von Nr. II. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 7. September 2023 trägt die Antragsgegnerin die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens zu drei Vierteln, der Antragsteller zu einem Viertel. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragsgegnerin.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

1
Der Antragsteller verfolgt mit seiner Beschwerde seinen in erster Instanz überwiegend erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen eine versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 7. August 2023, die Verbote bzw. Beschränkungen von nicht

angezeigten Versammlungen der Gruppe „Letzte Generation“ und „ähnliche Versammlungen zum Klimaprotest“ im gesamten Stadtgebiet der Antragsgegnerin enthält, teilweise weiter.

2
Die Antragsgegnerin erließ am 7. August 2023 in Vollzug des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) folgende Allgemeinverfügung:

3
„Allgemeinverfügung

4
1. Für Versammlungen unter freiem Himmel der Gruppe „Letzte Generation“ oder ähnliche Versammlungen zum Klimaprotest im Stadtgebiet Aschaffenburg wird – wenn die Versammlung nicht gemäß Art. 13 BayVersG angezeigt worden ist – folgendes verfügt:

5
- Die Benutzung von Fahrbahnen von Straßen wird untersagt. Ausgenommen sind kurzzeitige Straßenquerungen (z.B. an Fußgängerampeln, Fußgängerüberwegen).

6
- Versammlungsteilnehmer*innen dürfen sich nicht auf Fahrbahnen und in der Nähe stehende Fahrzeuge ankleben, festketten, festbinden oder niederlassen.

7
2. Diese Allgemeinverfügung tritt am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft und ist gültig bis zum 15.09.2023.

8
3. Für diese Allgemeinverfügung werden keine Kosten erhoben.“

9
Zur Begründung der Allgemeinverfügung führte die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, in Aschaffenburg hätten sich am 3. Juli 2023 gegen 16:30 Uhr Mitglieder der Gruppe „Letzte Generation“ in der H. Straße festgeklebt und den Fahrzeugverkehr Richtung Innenstadt blockiert. Am 5. Juli 2023 sei es bei einer weiteren Versammlung mit Aufzug in der Innenstadt zwischen 17:30 Uhr und 19:30 Uhr zu erheblichen Verkehrsbehinderungen gekommen. Am 7. Juli 2023 hätten sich die Aktivisten der „Letzten Generation“ in der L2. straße festgeklebt, wobei es zu Angriffen gegen die Demonstranten gekommen sei. Die teilnehmenden Personen hätten angekündigt, mit ihren Aktionen fortzufahren und diese auch weiterhin nicht anzuzeigen. Durch nicht angekündigte Versammlungen dieser Art werde die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdet. Die Versammlungen, insbesondere das Ankleben im Straßenverkehr, seien erhebliche Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die rechtzeitige Information von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten für Einsatzplanungen sowie die Unversehrtheit der Fahrbahnbeläge. Bei einer Versammlung mit mehreren Personen sei es zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im gesamten Stadtgebiet unerlässlich, dass das Ordnungs- und Straßenverkehrsamt, Polizei, Feuerwehr, Rettungsorganisationen und der ÖPNV eine verlässliche und abgestimmte Lageplanung vornehmen könnten. Die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergebe sich gerade aus dem Umstand, dass keine Versammlungsanzeigen erfolgten und damit die Versammlungsbehörde und die Polizei keinerlei Möglichkeit hätten, entsprechende Anordnungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu treffen. In der Regel gebe es keinen verantwortlichen Versammlungsleiter, der auf die Versammlungsteilnehmer im Hinblick auf die Einhaltung der Ordnung einwirken könne und einwirken wolle. Im Hinblick auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs bestünden erhebliche Gefahren, wenn sich die Versammlungsteilnehmer unkontrolliert als Aufzug in Bewegung setzten, ohne dass entsprechende Straßensperren oder Verkehrsumleitungen vorgenommen worden seien. Der Erlass der Allgemeinverfügung stelle sich, auch gemessen am hohen Stellenwert des Grundrechts auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit, als ermessensgerecht und verhältnismäßig dar. Die Beschränkung gemäß Ziffer 1 diene dem Zweck der Minimierung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch ein unkontrolliertes Versammlungsgeschehen. Insbesondere sei berücksichtigt worden, dass die Nichtanzeige einer Versammlung alleine noch keinen Grund für eine Auflösungsanordnung nach Art. 15 Abs. 4 BayVersG darstelle. Die Beschränkungen stellten kein generelles Verbot dar, da Flächen außerhalb von Fahrbahnen

weiter genutzt und auch weiterhin Straßen überquert werden könnten. Auch erstrecke sich die Allgemeinverfügung nicht auf die Durchführung von angezeigten Versammlungen. Ebenso würden Eil- und Spontanversammlungen durch die Allgemeinverfügung nicht verboten oder unverhältnismäßig beschränkt. Die durch diese Allgemeinverfügung getroffenen Belastungen für die Versammlungsfreiheit der möglichen Veranstalter und Versammlungsteilnehmer seien daher auch angemessen, da ihnen letztendlich nur die ohnehin bereits gesetzlich erforderliche Anzeige ihrer Versammlungen auferlegt werde.

10
Die Allgemeinverfügung wurde am 8. August 2023 in der Aschaffenburger Tageszeitung „Main-Echo“ amtlich bekannt gemacht.

11
Der Antragsteller erhob hiergegen Klage (W 5 K 23.1242) und beantragte beim Verwaltungsgericht am 1. September 2023, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.

12
Mit Beschluss vom 7. September 2023 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage an, soweit die Allgemeinverfügung in Ziffer 1 Unterpunkt 2 den Versammlungsteilnehmer*innen untersage, sich „auf in der Nähe stehende Fahrzeuge anzukleben, festzuketten, festzubinden oder niederzulassen.“ Im Übrigen wies es an Antrag ab. Zur Begründung der Antragsablehnung führte das Erstgericht aus, die Regelung in Ziffer 1 Unterpunkt 1 sei zur Verhütung unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geeignet, erforderlich und angemessen. Auf die weitere Begründung des Beschlusses wird Bezug genommen.

13
Zur Begründung seiner Beschwerde, mit der er nur noch die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage auch gegen die Verbote, Fahrbahnen von Straßen zu benutzen und sich „auf Fahrbahnen und in der Nähe stehenden Fahrzeugen“ niederzulassen, weiterverfolgt, rügt der Antragsteller im Wesentlichen, das Verwaltungsgericht verkenne, dass sich die aus der Nichtanzeige von Versammlungen ergebenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auf die Protestform von Straßenblockaden beschränkten, bei denen sich Teilnehmer fest mit der Fahrbahn von Straßen verbänden, die für Rettungseinsätze und Gefahrenabwehrmaßnahmen der Polizei oder Feuerwehr wichtig seien. Für weniger intensive Protestformen, insbesondere für Protestmärsche durch die Straßen der Stadt, von denen die Aschaffenburger Gruppe der „Letzten Generation“ wiederholt Gebrauch gemacht habe bzw. Gebrauch machen wolle, lägen weder die tatbestandlichen Voraussetzungen einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung vor noch sei für diese Protestformen ein präventives Verbot erforderlich. Das Verwaltungsgericht mache sich im Ergebnis fehlerhaft die Auffassung der Antragsgegnerin zu eigen, dass sich schon automatisch aus der Verletzung der Anzeigepflicht unabhängig von der Protestform und unabhängig von der Verkehrsbedeutung der Straße eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ergebe. Die im Beschluss aufgeführten Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit unter dem Gesichtspunkt einer strafbaren Nötigung, der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und erheblicher Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer träfen nach der eigenen Begründung des Verwaltungsgerichts nur für die Protestform von größeren Straßenblockaden zu, jedoch nicht für Protestmärsche durch die Straßen ohne Klebeaktionen. In der Begründung der Allgemeinverfügung würden schwere Verkehrsbehinderungen durch den Protestmarsch am 5. Juli 2023 behauptet, die es jedoch tatsächlich und auch nach der Berichterstattung des Main-Echo nicht gegeben habe. Nach den eigenen Erkenntnissen der Behörde seien jedenfalls für die Protestmärsche vom 7. Juni 2023 und vom 21. Juni 2023 keine Verkehrsbehinderungen oder sonstige Zwischenfälle festgestellt worden. Die Antragsgegnerin habe es versäumt, die für ein präventives Versammlungsverbot erforderliche Lagebewertung der Polizei für die verschiedenen Klimaprotestformen einzuholen. Auch beim Erlass der Allgemeinverfügung habe es sich die Antragsgegnerin einfach gemacht und auf das für ein Versammlungsverbot übliche Straßenverzeichnis verzichtet. Eine für ein Versammlungsverbot erforderliche unmittelbare Gefahr könne nur für Straßen angenommen werden, die für den Einsatz von „Blaulicht“-Fahrzeugen der Polizei, Feuerwehr oder von Rettungsdiensten erforderlich seien. Maßgeblich hierfür sei die sog. Hilfsfrist von 10 Minuten für die Feuerwehr. Zutreffend habe etwa die Landeshauptstadt München in ihrer Allgemeinverfügung vom 25. August 2023 das Versammlungsverbot auf Straßenblockaden beschränkt, die auf Fahrbahnen von Straßen stattfänden, die für Rettungseinsätze und

Gefahrenabwehrmaßnahmen besonders kritisch seien und bei denen sich die Teilnehmer durch Ankleben, Einbetonieren, Anketten etc. fest mit dem Straßenkörper verbinden würden.

14
Der Antragsteller beantragt,

15
die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Allgemeinverfügung der Stadt Aschaffenburg vom 7. August 2023 unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 7. September 2023 insoweit anzuordnen, als

16
- Ziff. 1 Unterpunkt 1 der Allgemeinverfügung für Versammlungen unter freiem Himmel der Gruppe „Letzte Generation“ oder ähnliche Versammlungen zum Klimaprotest im Stadtgebiet Aschaffenburg, die nicht gem. Art. 13 BayVersG angezeigt worden sind, die Benutzung von Fahrbahnen von Straßen untersagt;

17
- Ziff. 1 Unterpunkt 2 Versammlungsteilnehmer*innen untersagt, sich auf Fahrbahnen und in der Nähe stehenden Fahrzeugen niederzulassen.

18
Die Antragsgegnerin beantragt,

19
die Beschwerde zurückzuweisen.

20
Die Durchführung der Versammlungen in der vom Antragsteller vorgesehenen Art und Weise würde die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährden. Insofern werde auf die Begründung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Würzburg verwiesen. Besonders hervorzuheben sei in diesem Zusammenhang noch einmal, dass der Antragsteller selbst im Rahmen der Klagebegründung ankündigt habe, dass die Aktionsformen der Gruppe Aschaffenburg Protestmärsche bis hin zu Verkehrsblockaden umfassen würden. Die Verletzung der Anzeigepflicht stelle im vorliegenden Fall entgegen der Auffassung des Bevollmächtigten des Antragstellers unabhängig von der Protestform eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, da nur durch eine vorherige Anzeige Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verhütet werden könnten. Die Antragsgegnerin habe vergeblich versucht, Kontakt zu den Vertretern der Gruppe Aschaffenburg aufzunehmen. Das Unterlassen der Anzeige sei ein eindeutiges Indiz, dass die Vertreter der Protestgruppe kein ernsthaftes Interesse an Kooperationsgesprächen mit den beteiligten Behörden hätten.

21
Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich am Verfahren beteiligt, aber keinen eigenen Antrag gestellt. Er hält die Zurückweisung der Beschwerde für gerechtfertigt und verweist insbesondere auf durch Versammlungen im Stadtgebiet der Antragsgegnerin ausgelöste Verkehrsbehinderungen sowie auf die Bedeutung von bewusst unterlassenen Versammlungsanzeigen für die Gefahrenprognose.

22
Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten.

23
Gründe:

24
Die Beschwerde hat ganz überwiegend Erfolg.

25
1. Gegenstand der Beschwerde sind nur die in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung für nicht angezeigte Versammlungen enthaltenen Verbote, Fahrbahnen von Straßen zu benutzen und sich „auf Fahrbahnen und in der Nähe stehende Fahrzeugen“ niederzulassen. Das weitergehende Verbot, sich „auf Fahrbahnen und in der Nähe stehende Fahrzeugen“ festzukleben, festzuketten oder festzubinden, ist – anders als im erstinstanzlichen Verfahren – im Beschwerdeverfahren nicht mehr angegriffen.

26
2. Soweit die Beschwerde die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen das Verbot, sich auf „in der Nähe stehende Fahrzeugen“ niederzulassen, weiterverfolgt, ist sie in Ermangelung einer Beschwer unzulässig. Insofern hat bereits das Verwaltungsgericht dem Antrag des Antragstellers in vollem Umfang stattgegeben.

27
3. Im Übrigen, d.h. im Hinblick auf die Verbote, Fahrbahnen von Straßen zu benutzen (Ziffer 1 Unterpunkt 1) und sich auf Fahrbahnen niederzulassen (Ziffer 1 Unterpunkt 2), ist die Beschwerde zulässig und begründet. Die vom Antragsteller in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen die Abänderung des angefochtenen Beschlusses und die gegenüber der Entscheidung des Verwaltungsgericht weitergehende Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage im tenorierten Umfang.

28
a) Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen, wenn die Klage – wie hier (vgl. Art. 25 BayVersG) – keine aufschiebende Wirkung hat.

29
Der Verwaltungsgerichtshof hat bei seiner Entscheidung eine originäre Interessenabwägung auf der Grundlage der sich im Zeitpunkt seiner Entscheidung darstellenden Sach- und Rechtslage darüber zu treffen, ob die Interessen, die für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung streiten, oder diejenigen, die für einen sofortigen Vollzug des angefochtenen Verwaltungsakts sprechen, überwiegen. Dabei sind die Erfolgsaussichten der Klage im Hauptsacheverfahren wesentlich zu berücksichtigen, soweit sie bereits überschaubar sind. Nach allgemeiner Meinung besteht an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer voraussichtlich aussichtslosen Klage kein überwiegendes Interesse. Wird dagegen der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich erfolgreich sein (weil er zulässig und begründet ist), so wird regelmäßig nur die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen.

30
b) Gemessen daran führen die in der Beschwerdeschrift dargelegten Gründe zu einer Änderung der Entscheidung des Verwaltungsgerichts im tenorierten Umfang. Auch insofern überwiegt das Suspensivinteresse des Antragsstellers das öffentliche Vollzugsinteresse, weil die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage voraussichtlich begründet ist. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin ist auch insoweit rechtswidrig und verletzt den Antragsteller in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

31
aa) Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (hierzu und zum Folgenden zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14 m.w.N.). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen. Damit die Bürger selbst entscheiden können, wann, wo und unter welchen Modalitäten sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können, gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu bleiben, sondern umfasst zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung (stRspr, vgl. etwa BVerfG, B.v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 16).

32
Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden

Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14 m.w.N.). Rechtsgüterkollisionen ist im Rahmen versammlungsrechtlicher Verfügungen durch Beschränkungen oder Modifikationen der Durchführung der Versammlung Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001- 1 BvR 1190/90 – BVerfGE 104, 92 – juris Rn. 54, 63). Insoweit gilt die Regel, dass kollektive Meinungsäußerungen in Form einer Versammlung umso schutzwürdiger sind, je mehr es sich bei ihnen um einen Beitrag zum Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage handelt (stRspr, vgl. BVerfG, U.v. 11.11.1986 – 1 BvR 713/83 – BVerfGE 73, 206 – juris Rn. 102).

33
Gem. Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

34
Der Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BayVersG umfasst die gesamte Rechtsordnung und damit auch die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln und die in diesem Zusammenhang betroffenen Rechte Dritter. Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit dem Schutz der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und in diesem Zusammenhang betroffenen Rechten Dritter, ist – wie auch sonst – eine Abwägung der betroffenen Positionen zur Herstellung praktischer Konkordanz erforderlich. Dabei sind die kollidierenden Positionen so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, B.v. 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09 – juris Rn. 32). Wichtige Abwägungselemente sind dabei unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit der blockierten Tätigkeit Dritter, aber auch der Sachbezug zwischen den beeinträchtigten Dritten und dem Protestgegenstand (stRspr des Senats, vgl. zuletzt BayVGH, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 16 m.w.N.).

35
Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder eines Versammlungsverbots keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden. Sie ist auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben (vgl. BVerfG, B. v. 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, B. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17; BayVGH, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 6.6.2015 – 10 CS 15.1210 – juris Rn. 22; U.v. 10.7.2018 – 10 B 17.1996 – juris Rn. 26; BVerwG, B.v. 24.8.2020 – 6 B 18.20 – juris Rn. 6). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung liegt grundsätzlich bei der Behörde (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 17; B.v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 19 jeweils m.w.N.; BayVGH, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 19.12.2017 – 10 C 17.2156 – juris Rn. 16 m.w.N.).

36
Versammlungsverbote und -beschränkungen können auch in der Form der personenbezogenen Allgemeinverfügung ergehen (vgl. BayVGH, B.v. 19.1.2022 – 10 CS 22.162 – juris Rn. 23 ff.), denn auch die Regelung einer komplexen Versammlungslage kann – wie hier – aufgrund räumlicher und zeitlicher Kriterien noch als konkret-generelle Regelung eines Einzelfalls im Sinn von Art. 35 Satz 2 BayVwVfG verstanden werden. Art. 35 Satz 2 BayVwVfG enthält allerdings keine Modifikation der materiellen Anforderungen an einen Verwaltungsakt. Die in der jeweiligen Eingriffsgrundlage verlangten Tatbestandsvoraussetzungen müssen in vollem Umfang erfüllt sein und zwar im Hinblick auf jeden Sachverhalt, der von der Allgemeinverfügung erfasst wird. Dies gilt auch und insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 8 Abs. 1 GG und dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG für Verbote und Beschränkungen von Versammlungen. Das schließt nicht aus, dass eine konkrete Gefahrenprognose zu dem Ergebnis gelangt, dass tatsächlich von allen von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen eine konkrete Gefahr ausgeht. Auf eine konkrete, den Anforderungen der Versammlungsfreiheit genügende Gefahrenprognose zu jeder erfassten Versammlung

kann die Versammlungsbehörde allerdings nicht verzichten. Entsprechendes gilt für die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Auch dieser ist im Hinblick auf alle von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen zu prüfen.

37
bb) Diesen Anforderungen genügen die in der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin enthaltenen Verbote, Fahrbahnen für nicht angezeigte Versammlungen im Zusammenhang mit „Klimaprotesten“ zu benutzen bzw. sich auf ihnen niederzulassen, nicht.

38
Die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin trägt die streitgegenständlichen Verbote nicht. Dabei verkennt der Senat nicht, dass Versammlungen auf solchen Straßen, die grundsätzlich für den Rettungsverkehr freigehalten werden müssen, im Einzelfall insbesondere dann eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen können, wenn sie unangemeldet erfolgen und die Sicherheitsbehörden deshalb keine Möglichkeit zu vorbeugenden Maßnahmen der Gefahrenabwehr haben. In solchen Fällen können neben einer Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs insbesondere das Leben und die Gesundheit Dritter durch ausbleibende oder verspätete Rettungskräfte und in besonders gelagerten Fällen auch strafbare Nötigungen zu befürchten sein. Der diesbezügliche Ansatz der Gefahrenprognose der Antragsgegnerin ist insofern rechtlich unbedenklich.

39
Allerdings vermag diese Gefahrenprognose die streitgegenständlichen Verbote nicht umfassend zu rechtfertigen. Die Antragsgegnerin hat mit ihrer Allgemeinverfügung auch solche Versammlungen beschränkt, die im Hinblick auf die genannten Schutzgüter entweder völlig ungefährlich sind oder deren Gefährlichkeit jedenfalls keine derartig umfassende Beschränkung rechtfertigen. Der Antragsteller verweist insoweit zu Recht darauf, dass die Antragsgegnerin anders als etwa die Landeshauptstadt München sich gerade nicht darauf beschränkt hat, die besonders störungsintensive Versammlungsform des Festklebens (o.Ä.) auf bestimmten, im Einzelnen aufgezählten für den Rettungsverkehr besonders bedeutsamen Straßen („Allgemeinverfügung vom 25.08.2023 zu nicht angezeigten Versammlungen im Zusammenhang mit Straßenblockaden und Protestaktionen von Klimaaktivist*innen auf bestimmten Straßen und Autobahnen“, abrufbar unter https://stadt.muenchen.de/infos/amtsblatt) zu regeln, sondern das Verbot, Fahrbahnen zu benutzen, flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet und für jegliche Versammlungsform im Zusammenhang mit „Klimaprotesten“ erstreckt hat, ohne insofern eine hinreichende Differenzierung bei der Gefahrenprognose vorgenommen zu haben. So umfasst das Verbot die Benutzung jeder Fahrbahn und zwar unabhängig vom Zeitpunkt, vom Zeitraum, von der Anzahl der beteiligten Personen sowie von der verkehrlichen Bedeutung der Straße für den allgemeinen Verkehr und für Rettungsfahrten. Auch differenziert das Verbot nicht danach, ob die Versammlungsteilnehmer sich festkleben oder in ähnlicher Weise schwer zu beseitigende Hindernisse errichten (wollen). Betroffen sind demnach z.B. auch kürzeste Kleinstversammlungen auf kaum befahrenen (Seiten-)Straßen. Für eine so weitrechende Beschränkung ist die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin nicht ausreichend. Dass solche tendenziell unproblematischen Versammlungen nur theoretisch denkbar, praktisch jedoch nicht zu erwarten wären (vgl. dazu BayVGH, B.v. 19.1.2022 – 10 CS 22.162 – juris Rn. 28), ist weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich.

40
Auch die weiteren Erwägungen der Antragsgegnerin und des Verwaltungsgerichts können so weitrechende Beschränkungen nicht rechtfertigen.

41
Dass Straßenblockaden im Einzelfall eine strafbare Nötigung i.S.v. § 240 StGB darstellen können, rechtfertigt nicht ihr generelles Verbot. Denn auch eine Blockade ist nur dann als Nötigung strafbar, wenn sie im Sinne von § 240 Abs. 2 StGB „verwerflich“ ist. Bei der Auslegung der Verwerflichkeitsklausel ist im Falle einer Versammlung i.S.d. Art. 8 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Abwägung anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls vorzunehmen. In diesem Rahmen sind insbesondere auch Art und Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte zu berücksichtigen. Wichtige Abwägungselemente sind unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten über andere Zufahrten, die Dringlichkeit des blockierten Transports, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand. Das Gewicht solcher demonstrationsspezifischer

Umstände ist mit Blick auf das kommunikative Anliegen der Versammlung zu bestimmen, ohne dass dem Gericht eine Bewertung zusteht, ob es dieses Anliegen als nützlich und wertvoll einschätzt oder es missbilligt. Stehen die äußere Gestaltung und die durch sie ausgelösten Behinderungen in einem Zusammenhang mit dem Versammlungsthema oder betrifft das Anliegen auch die von der Demonstration nachteilig Betroffenen, kann die Beeinträchtigung ihrer Freiheitsrechte unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände möglicherweise eher sozial erträglich und dann in größerem Maße hinzunehmen sein, als wenn dies nicht der Fall ist. Demgemäß ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, ob und wie weit die Wahl des Versammlungsortes und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen auf die Feststellung der Verwerflichkeit einwirkenden Bezug zum Versammlungsthema haben (stRspr seit BVerfG, B.v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 – BVerfGE 104, 92 – juris Rn. 64). Dass diese Abwägung in allen von der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung erfassten Fällen zu Lasten der Versammlungsfreiheit ausfallen müsste, ist von der Antragsgegnerin weder dargetan noch sonst ersichtlich.

42
Die Antragsgegnerin und der Vertreter des öffentlichen Interesses gehen im Übrigen selbst zu Recht davon aus, dass allein der Umstand, dass die hier in Frage stehenden Versammlungen unter Verstoß gegen die Anzeigepflicht stattfanden bzw. stattfinden werden, es für sich genommen nicht rechtfertigt, sie zu verbieten. Beide weisen zwar zu Recht darauf hin, dass das Vorliegen der Voraussetzungen für ein Versammlungsverbot oder -beschränkung auch im Lichte des Vorverhaltens des Veranstalters zu beurteilen sein kann. Je mehr ein Veranstalter zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit ist, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. BVerfG, B.v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/91 – juris Rn. 84). Umgekehrt kann eine fehlende Anzeige für die Gefahrenprognose relevant sein, insbesondere, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine planmäßige Nichtanzeige der gezielten Vereitelung gefahrenabwehrender Sicherungsmaßnahmen dient (speziell für Versammlungsverbote für eine unbestimmte Vielzahl von Versammlungen durch Allgemeinverfügung BVerfG, B.v. 31.1.2022 – 1 BvR 208/22 – juris Rn. 7 ff. m.w.N.; VGH BW, B.v. 4.2.2022 – 10 S 236/22 – juris Rn. 11; BayVGH, B.v. 19.1.2022 – 10 CS 22.162 – juris Rn. 26 ff.; OVG Berlin-Bbg, B.v. 10.2.2022 – OVG 1 S 16/22 – juris Rn. 9). Das alles ändert jedoch nichts daran, dass die bloße Nichtanmeldung für sich genommen ein Verbot oder eine Beschränkung der Versammlung nicht zu rechtfertigen vermag (BVerfG, B.v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 – BVerfGE 69, 315 – juris Rn. 74).

43
Soweit die Antragsgegnerin und das Verwaltungsgericht darauf hinweisen, dass es bei Versammlungen der „Letzten Generation“ im Stadtgebiet der Antragsgegnerin bereits zu körperlichen Übergriffen auf Versammlungsteilnehmer gekommen ist, rechtfertigt auch dies keine Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Rechtswidrige Übergriffe sind von Seiten des Staates soweit wie möglich zu unterbinden und gegebenenfalls strafrechtlich zu würdigen und zu verfolgen. Sie können abgesehen von dem hier offensichtlich nicht vorliegenden Fall des polizeilichen Notstandes unter keinem denkbaren Gesichtspunkt Anlass dafür sein, nach Maßgabe der Grundrechte zulässiges Verhalten zu verbieten.

44
Aus den dargestellten Gründen erweisen sich die hier noch in Frage stehenden Verbote der Allgemeinverfügung auch als unverhältnismäßige Eingriffe in die Versammlungsfreiheit.

45
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO und § 155 Abs. 1 Satz 1 und 3 VwGO. Soweit die Beschwerde erfolglos war, war sie dies nur zu einem geringen Teil im Sinne von § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Der Streitwert war nach §§ 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Nr. 2 GKG zu bestimmen.

46
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).