



**Dr. Hanna Sammüller-Gradl**  
Berufsmäßige Stadträtin

Per Mail

An die  
Stadtratsfraktion  
CSU-FW

Rathaus

11.11.2024

### **Historische Plätze für Versammlungen einschränken**

Antrag Nr. 20-26 / A 04829 von Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Michael Dzeba, Herrn StR Hans-Peter Mehling vom 07.05.2024, eingegangen am 07.05.2024  
Schriftliche Anfrage gemäß § 68 GeschO

Az. D-HA II/V1 1341-3-0046

Sehr geehrter Herr Stadtrat Pretzl,  
sehr geehrter Herr Stadtrat Dzeba,  
sehr geehrter Herr Stadtrat Mehling,

ich komme zurück auf Ihren Antrag vom 07.05.2024, in dem Sie inhaltlich Folgendes mitteilen:

„Die Stadtverwaltung wird gebeten, dem Stadtrat darzustellen, wie Versammlungen an historisch „belasteten“ Plätzen oder Plätzen mit besonderer Namenswidmung von der Versammlungsbehörde eingeschränkt werden können. Denkbar wäre für Sie hier u.a. die Widmung eines Ortes als öffentliche Einrichtung, welche Zweck sowie Benutzungsart und -umfang festlegt.“

Den Antrag begründen Sie wie folgt:

„Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ist ein hohes Gut, welches in der Regel nur mittels Auflagen seitens der Versammlungsbehörde eingeschränkt oder mit Auflagen versehen werden kann. In einigen Fällen ist die Wahl des Kundgebungsstandortes allerdings extrem schwierig bzw. er wird bewusst provokant gewählt, um auch der Würde des Ortes und dem historischen Hintergrund der Ortsbenennung zu schaden.“

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

In München finden sich solche Orte z.B. auf dem „Platz der Opfer des Nationalsozialismus“, dem „Odeonsplatz“ vor der Feldherrnhalle oder auch dem „Geschwister-Scholl-Platz“ vor der Universität. Hier wäre es angezeigt, rechtlichen Möglichkeiten seitens der Landeshauptstadt München zu prüfen, um diese Orte besser zu schützen.“

Ihr Einverständnis vorausgesetzt, teile ich Ihnen zu Ihrem Antrag vom 07.05.2024 Folgendes mit:

### **Möglichkeit der Widmung von Orten als öffentliche Einrichtung mit festgelegter Benutzungsart und festgelegtem Benutzungsumfang**

Zur grundsätzlichen Möglichkeit und den Voraussetzungen bestimmte Orte als öffentliche Einrichtung (um) zu widmen und dort die Benutzungsart und Benutzungsumfang festzulegen, haben wir eine Stellungnahme des Baureferates eingeholt.

Das Baureferat teilte mit Stellungnahme vom 29.09.2024 Folgendes mit:

„Die Widmung von Straßenflächen (zu denen auch Plätze gehören) erfolgt über das Bayerische Straßen- und Wegegesetz. Durch die Widmung wird die Fläche zu einer öffentlichen Verkehrsfläche, was zur Folge hat, dass die einschlägigen Gesetze, Verordnungen und Satzungen (bspw. die Straßenverkehrs-Ordnung, die Reinigungs- und Sicherheitsverordnung etc.) auf diesen Flächen Anwendung finden.“

Eine straßenrechtliche Widmung kann zwar mit objektiven Beschränkungen (bspw. Ausschluss des PKW- oder Radverkehrs) versehen werden, diese müssen aber verkehrlicher Natur sein. Subjektive, also personenbezogene Widmungsbeschränkungen, sind unzulässig. Sie widersprechen dem Wesen des Gemeingebrauchs, wonach jedermann die gewidmete Straße nutzen darf. Das BayStrWG sieht zudem keine Widmung von Plätzen als öffentliche Einrichtung vor.“

### **Öffentliche Foren/ingeschränkte Widmung und Ausschluss der Versammlungsfreiheit**

Grundsätzlich verschafft die Versammlungsfreiheit kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt sie Bürger\*innen keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit aber die Durchführungen von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist, also grundsätzlich auf allen öffentlichen Plätzen und Straßen. Dies gilt nach herrschender Meinung, bestätigt durch die höheren Verwaltungsgerichte im Zuge der Bauernproteste und der Aktivitäten der „Letzten Generation“, auch für Bundesautobahnen, die widmungsrechtlich nicht zu versammlungsfreien Räumen erklärt werden können.

Wenn die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zudem durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte in Anspruch genommen werden können.

Daraus folgt, dass, selbst wenn der beabsichtigte Ort der Versammlung im Eigentum privater Personen steht, dieser zugleich aber für den allgemeinen Publikumsverkehr zugänglich ist und ein Raum des Flanierens, des Verweilens und der Begegnung, entsprechend dem Leitbild des öffentlichen Forums, besteht, die Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen ist. Denn zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation und der Versammlungsfreiheit besteht ein unaufhebbarer Zusammenhang.

Für Flächen, die in direktem oder indirektem öffentlichen Eigentum stehen, gilt zudem die direkte Grundrechtsbindung des Staates. Das heißt, dass der Staat diese Flächen nicht durch Übertragung des Eigentums an andere öffentliche Stellen oder zum Beispiel Gesellschaften des Privatrechts (keine Flucht ins Privatrecht), an denen der Staat eine überwiegende Beteiligung hält, dem Geltungsbereich der Versammlungsfreiheit entziehen kann, siehe sogenanntes Fraport-Urteil (BVerfG, 22.02.2011 - 1 BvR 699/06).

Folglich ist die Versammlungsfreiheit nicht nur auf Versammlungen im öffentlichen Straßenraum beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, unabhängig davon, ob sie auf öffentlichem oder privatem Grund stattfinden. Flächenverbote hingegen, seien sie gesetzlicher Natur oder per Allgemeinverfügung angeordnet, um an Stelle des ungeeigneten Instrumentariums des Widmungsrechtes versammlungsfreie Räume zu schaffen, sind höchst umstritten, weil sie keinen Raum für eine Interessensabwägung im Einzelfall lassen. Insbesondere im Versammlungsrecht betonen die Verwaltungsgerichte immer wieder, dass es auf eine Einzelfallbetrachtung ankommt, die Kooperationspflicht einzuhalten ist und eine konkrete Gefahrenprognose für versammlungsrechtliche Maßnahmen notwendig ist. Versammlungsrechtliche Flächenverbote erfassen sonst nämlich jede Versammlung, egal zu welchem Thema und aus welchem Teilnehmerkreis und wären in bestimmten Anwendungsfällen dann rechtswidrig.

### **Befriedeter Bezirk im Sinne des Art. 17 BayVersG**

Ein Beispiel für einen Bereich, in dessen Umgriff nicht ohne Weiteres Versammlungen stattfinden dürfen, ist der im BayVersG verankerte befriedete Bezirk um den Landtag. Dieser soll die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments schützen. Dabei ist der Schutz der Parlamentsmitglieder vor physischen Einwirkungen und die Sicherung des Zugangs zum Landtag sowie der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten vor nicht hinzunehmenden mittelbaren Einwirkungen umfasst. Gemäß Art. 19 BayVersG können jedoch nicht verbotene Versammlungen in diesem Bereich (ausnahmsweise) durch das StMi im Einvernehmen mit der/dem Landtagspräsident\*in zugelassen werden.

### **Initiative auf Gesetzesänderung des BayVersG durch die Landeshauptstadt München**

Die Landeshauptstadt München ist aufgrund mangelnder Gesetzgebungskompetenz nicht dazu legitimiert, öffentliche Plätze bzw. Örtlichkeiten prinzipiell zu versammlungsfreien Zonen im Sinne einer Bannmeile bzw. eines befriedeten Bezirkes zu erklären. Unabhängig von der Frage der Gesetzgebungskompetenz kommen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken hinzu, da von einem solchen Verbot nicht zuletzt auch Versammlungen betroffen sein könnten, von denen keine unmittelbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.

Dazu hat das Kreisverwaltungsreferat im Rahmen seiner Möglichkeiten bereits in der Vergangenheit im Dialog mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (BayStMI) eine Novellierung des BayVersG hinsichtlich einer rechtssicheren Handhabung von rechtsextremistischen Versammlungen angeregt. Vom BayStMI wurde dazu 2020 sinngemäß mitgeteilt, dass aufgrund versammlungsrechtlicher Befugnisse im Einzelfall sowie verfassungsrechtlicher Vorgaben derzeit weder ein Bedürfnis noch die Möglichkeit für ein solches abstraktes Flächenverbot gesehen wird. Aus Sicht des Ministeriums könnten durch einzelfallbezogene Maßnahmen die Grundrechte Dritter ebenso effektiv gewährleistet, gleichzeitig aber die Versammlungsfreiheit weniger beeinträchtigt werden, weswegen ein abstraktes Flächenverbot unverhältnismäßig wäre.

Zudem habe ich eine mögliche Forderung, weitere Orte von Versammlungen freizuhalten, erst vor Kurzem beim Bayerischen Städtetag diskutiert. Auch der Bayerische Städtetag sieht aufgrund des hohen Wertes der Versammlungsfreiheit für unsere Demokratie dafür keinen Raum.

### **Historische Orte im Sinne des § 15 Abs. 2 BayVersG**

Die Verwaltungsgerichte haben den Königsplatz und den Platz vor der Feldherrnhalle als symbolträchtige Ort im Sinne des Art. 15 Abs. 2 BayVersG, also als Orte denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, anerkannt.

Die Norm stellt auf die Verherrlichung, Glorifizierung und/oder Billigung des historischen Nationalsozialismus ab und dient mithin dem Schutz der Würde der Opfer des Nationalsozialismus beziehungsweise der grundlegenden sozialen und ethischen Anschauungen der Mehrheit der Bevölkerung im Hinblick auf rechtsextreme Versammlungen an bestimmten symbolträchtigen Tagen und Orten. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen bei einer örtlichen Verlegung oder gar einem Verbot als Ultima-Ratio-Maßnahme jedoch keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden. Um diese Anforderungen gerichtsfest zu erfüllen, muss u.a. die Annahme einer beabsichtigten Stoßrichtung der Versammlung in ihrem Gesamtgepräge gegenüber der genannten Schutzgüter hinreichend durch Tatsachen belegt sein. Nach der Rechtsprechung ist dies beispielsweise dann der Fall, wenn der Tag und/oder der Ort dazu missbraucht wird, um eine massive Verfälschung historischer Tatsachen zu betreiben, Rituale aus der nationalsozialistischen Zeit wieder aufheben zu lassen und/oder führende Repräsentanten des nationalsozialistischen Regimes hochleben zu lassen bzw. zu feiern. Das Vorliegen eines historischen Ortes iSd Art. 15 Abs. 2 BayVersG allein ist deshalb noch nicht ausreichend für Beschränkungen. Darüber hinaus bestehen weiterhin die rechtlichen Instrumentarien, die Versammlung entsprechend zu beschränken, nämlich wenn nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG prognostiziert werden kann, dass die Sicherheit oder Ordnung durch die Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Art. 15 Abs. 2 BayVersG erweist sich im Verhältnis zur Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 BayVersG nach überwiegender Rechtsauffassung als rein deklaratorisch und vermag die Schwelle des Eingriffs nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG nicht abzusenken.

## **Fazit**

Die Forderung, die in Frage kommenden öffentlichen Plätze in ihrem allgemein zugänglichen und damit konkret als öffentliches Forum nutzbaren Bereich generell für Versammlungen auszuschließen, ohne ihnen faktisch die Funktion für kommunikative Zwecke zu entziehen, halte ich in der Praxis für nur schwer umsetzbar und verfassungsrechtlich nicht haltbar. Art. 8 GG gewährt den Veranstalter\*innen ein umfassendes Gestaltungsrecht bezüglich der Wahl von Ort, Dauer, Inhalt und Form der Meinungskundgabe. Das Kreisverwaltungsreferat ist sich der Bedeutung der historisch sensiblen Örtlichkeiten in München bewusst und prüft in jedem Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen, ob unter den Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BayVersG beschränkende Verfügungen wie z.B. eine Verlegung der Versammlung in Betracht kommen.

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

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sammüller-Gradl  
Berufsmäßige Stadträtin