unterallgäu
landratsamt

21 - 1341

Vollzug des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG);
Allgemeinverfügung zur Anordnung von Beschränkungen für die im Bereich des Landkreises Unterallgäu nicht oder nicht rechtzeitig angezeigten Versammlungen unter freiem Himmel vom 10.01.2024 bis einschließlich 11.04.2024 im Rahmen der „Aktionswoche zu Agrardiesel und Kfz-Steuerbefreiung" des Deutschen Bauernverbandes bzw. zum Protest gegen das Vorhaben der Bundesregierung die Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Fahrzeuge und die Steuervergünstigungen für landwirtschaftlichen Dieselkraftstoff zu streichen

Das Landratsamt Unterallgäu erlässt gemäß Art. 15 Abs. 1 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) i. V. m. Art. 35 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) folgende

Allgemeinverfügung:

I. Die Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 wird bis zum Ablauf des 11.04.2024 verlängert.

II. Ziffer II. 2 der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 wird geändert und erhält folgende Fassung:
„Das Mitführen von angehängten oder angebauten Fahrzeugteilen (z. B. abnehmbarer Frontlader) an landwirtschaftlichen Zugfahrzeugen sowie die Teilnahme an den Versammlungen mit einem Sattelzug (Zugmaschine mit Anhänger z. B. Traktor mit Jauchefass, Anhänger oder Pflug) ist untersagt. Die Teilnahme an den Versammlungen mit selbstfahrenden Arbeitsmaschinen (z. B. Mähdrescher/Häcksler) ist nicht erlaubt."

III. Ziffer II.5 der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 wird geändert und erhält folgende Fassung:
„Bei der Durchführung von Einzelfahrten und Corsos ist auf allen öffentlichen Straßen und Wegen von allen teilnehmenden Fahrzeugen eine Mindestgeschwindigkeit von 15 km/h einzuhalten, soweit keine verkehrsrechtlichen Anordnungen und Regelungen entgegenstehen. Anlassloses Stehenbleiben im öffentlichen Verkehrsraum ist für landwirtschaftliche Zugmaschinen und sonstige Unterstützungsfahrzeuge untersagt, soweit für diese Bereiche keine stationäre Versammlung angezeigt wurde."

IV. Ziffer II.7 der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 wird geändert und erhält folgende Fassung:
„Bei der Teilnahme von mindestens 10 Fahrzeugen sind Fahrzeugblöcke zu je 10 Fahrzeugen zu bilden, zwischen denen Abstand zu halten ist, um dem übrigen Verkehr ein Ausfahren an den Anschlussstellen, Parkplätzen, etc. zu ermöglichen."

V. Nach Ziffer II.9 wird folgende Ziffer II.10 neu eingefügt:
„Den teilnehmenden Fahrzeugen ist es untersagt, die Schallzeichen (Hupen) der Fahrzeuge als Kundgebungsmittel zu verwenden. Gleiches gilt für den Betrieb von Fanfaren, Signalhörnern oder ähnlichem. Die Schallzeichen dürfen nur zur Warnung anderer Verkehrsteilnehmer unter den Voraussetzungen des § 16 Straßenverkehrsordnung verwendet werden. „

VI. Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 19.03.2024 durch Veröffentlichung im Internet (www.unterallgaeu.de/amtsblatt) als bekannt gegeben und ist ab dem 20.03.2024, 00:00 Uhr wirksam.

VII. Die Allgemeinverfügung ist bis zum Ablauf des 11.04.2024 gültig.

Gründe:

I. Sachverhalt

Das Landratsamt Unterallgäu erließ zu o.g. Thema am 04.01.2024 eine Allgemeinverfügung, welche durch die Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 aufgehoben und ersetzt wurde. Diese Allgemeinverfügung wurde zunächst bis zum 29.01.2024 und bis zum 15.02.2024 bzw. 05.03.2024 sowie zuletzt bis zum 19.03.2024 verlängert.

II. Rechtliche Würdigung

Das Landratsamt Unterallgäu ist als Kreisverwaltungsbehörde für die Festsetzung von Beschränkungen nach dem Bayerischen Versammlungsgesetz gemäß Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayVersG und Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG sachlich und örtlich zuständig.

Die Polizeiinspektionen Memmingen, Mindelheim und Bad Wörishofen teilten bis spätestens 18.03.2024 mit, dass die Allgemeinverfügung bezüglich der in der Regel durch regionale Landwirte organisierten kleineren nicht angemeldeten Aktionen ein hilfreiches Instrument zur Durchsetzung eines regelkonformen Verhaltens sowohl bei den Versammlungen, als auch während der An-/Abfahrt darstellt.

Die politische Diskussion um die steuerlichen Belastungen für Landwirte und Mittelstand sind weiterhin aktuell. Auch von Seiten des Bauernverbandes ist bislang keine Akzeptanz hinsichtlich der Beschlüsse der Bundesregierung erkenntlich. Es sind weitere Demonstrationsaktionen von Landwirten, Mittelstand etc. zu erwarten. Versammlungen oder Anschlussaktionen an Versammlungen werden oft nicht rechtzeitig oder gar nicht angemeldet. Die Verabredungen hierzu finden i. d. R. in geschlossenen Chatgruppen statt, welche von der Versammlungsbehörde nicht eingesehen werden können. Die bisherige Allgemeinverfügung des Landkreises Unterallgäu habe sich bewährt. Verhältnisse wie bei den Demonstrationsgeschehen am 08.01.2024 konnten aufgrund der geltenden Allgemeinverfügung verhindert werden. Die Mehrheit der Demonstrationsgeschehen nach Inkrafttreten der Allgemeinverfügung blieb friedlich. Die Teilnehmer der Proteste sahen die bisherige Allgemeinverfügung als gesetzte rote Linie für ihre Aktionen an. Das mache es bei kurzfristigen Versammlungen für die zuständige Polizeibehörde leichter, da schon die wichtigsten Beschränkungen beinhaltet und meist berücksichtigt sind, um die Proteste und die Auswirkungen für die Verkehrsteilnehmer/Unternehmer in einem ausgewogenen Verhältnis zu halten. Die Allgemeinverfügung hat sich bei der Bewältigung der Versammlungs- /Einsatzlagen in den vergangenen Wochen als sehr hilfreich erwiesen und in der bestehenden Form bewährt.

Dies zeigt sich beispielsweise dadurch, dass seit dem 25.02.2024 nach Mitteilung der PI Mindelheim immer wieder die Autobahnbrücken zwischen Mindelheim und Holzgünz mit „Mahnwachen" besetzt wurden. Diese „Mahnwachen" wurden nur teilweise angezeigt. Am 08.03.2024 fand eine nicht angezeigte „Mahnwache" im Rahmen des „Brückenleuchtens" auf den Autobahnbrücken zwischen Holzgünz und Mindelheim statt.

Gemäß o. g. Mitteilungen der Polizeiinspektionen Memmingen, Mindelheim und Bad Wörishofen vom handelt es sich bei den Versammlungen derzeit überwiegend um durch regionale Landwirte organisierte

kleinere nicht angemeldete Aktionen. Die Tendenz geht allgemein dahin, dass einige kooperative Landwirte ihre Versammlungen anmelden. Es gibt aber auch eine Radikalisierung nicht angemeldeter, unkooperativer Personen, bei denen der Organisationsgrad bisher nicht bekannt ist. Von Seiten des Bauernverbandes werden keine Versammlungen angezeigt und es sind keine klaren Vorgaben oder Erkenntnisse bekannt, in welchen Formen weiter protestiert werden soll. Hinweise beispielsweise auf unangemeldete Versammlungen im Rahmen des „Brückenleuchtens" zeigen, dass auch weiterhin mit nicht angemeldeten Versammlungen zu rechnen ist. Während der Gültigkeitsdauer der Allgemeinverfügung bis zum 19.03.2024 kam es im Bereich des Landkreises Unterallgäu auch weiterhin zu „Bauernprotesten". Eine erneute Verlängerung der Allgemeinverfügung wird seitens der Polizei für erforderlich gehalten. Das Landratsamt Unterallgäu schließt sich dieser Bewertung an, weshalb die Gefahrenprognose der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 unvermindert fortbesteht.

Die Anordnung in Ziffer I. ist gemäß Art. 25 BayVersG kraft Gesetz sofort vollziehbar.

Die Anordnung in **Ziffer II** dieser Allgemeinverfügung wurde weitgehend bereits in der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 begründet. Klarstellend wurde in den Tenor aufgenommen, dass Sattelzüge (Zugfahrzeug mit Anhänger wie Kipper, Pflug, Jauchefass und Ähnliches) bei der Teilnahme an den Versammlungen ebenfalls nicht gestattet sind. Gerade bei Dunkelheit und beim Wenden oder Rangieren (um beispielsweise eine Rettungsgasse zu bilden) stellen Sattelzüge und größere Anbaugeräte aufgrund bauartbedingter toter Winkel und der Gesamtlänge des Gespanns eine Gefahr für Fußgänger und Fahrzeuge dar. Hierbei würde eine Gefährdung für Leib und Leben aller an der Versammlung teilnehmenden Personen sowie Dritter entstehen.

Die Anordnung in **Ziffer III** dieser Allgemeinverfügung wurde weitgehend bereits in der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 begründet. Zur Verdeutlichung wurde in den Tenor aufgenommen, dass alle an der Versammlung teilnehmenden Fahrzeuge an die Mindestgeschwindigkeit gebunden sind. Hinsichtlich der Begründung wird auf die Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 verwiesen.

Die Anordnung in **Ziffer IV** dieser Allgemeinverfügung wurde weitgehend bereits in der Allgemeinverfügung vom 10.01.2024 begründet. Der Tenor wurde dahingehend ergänzt, dass beim Befahren des öffentlichen Verkehrsraums in größeren Gruppen (ab 10 Fahrzeugen) Fahrzeugblöcke zu je 10 Fahrzeugen zu bilden sind, zwischen welchen Abstand zu halten ist, um dem übrigen Verkehr ein Ausfahren an den Anschlussstellen, Parkplätzen, etc. zu ermöglichen. Bei großen Versammlungen bieten Fahrzeugblöcke zu je 10 Fahrzeugen einerseits die Möglichkeit, den Demonstrationszweck darstellen zu können. Andererseits wird hierdurch die Beeinträchtigung auf den Straßenverkehr verringert, sodass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleistet bleibt. Die Entscheidung ist verhältnismäßig.

Die Anordnung in **Ziffer V** dieser Allgemeinverfügung ist erforderlich, um die Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer zu gewährleisten und damit Leben und Gesundheit Dritter zu schützen. § 16 StVO geht von einem grundsätzlichen Verbot für Schallzeichen aus. § 16 Abs. 3 StVO verbietet explizit Schallzeichen mit einer Folge verschieden hoher Töne (sog. Fanfaren). Schallzeichen dürfen nur bei fremder oder eigener Gefährdung gegeben werden (§ 16 Abs. 1 Nr. 2 StVO). Sie haben eine ausschließliche Warnfunktion. Die Abgabe von Warnzeichen erfordert eine konkrete Gefahrenlage, der nicht mehr auf andere Weise begegnet werden kann. Ohne eine solche Gefahrenlage sind Warnzeichen unzulässig. Insbesondere, um sich „Gehör" zu verschaffen (OLG Oldenburg VRS 15, 353). Bei den von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen geht es gerade nicht um die Warnung von Verkehrsteilnehmern vor einer drohenden Gefahr, sondern allenfalls um den Hinweis auf die selbst bewusst geschaffene Behinderung Anderer (vgl. BGH NZV 2007, 451, 452). Die Verwendung dieser Schallzeichen als Kundgebungsmittel zu Erhöhung der Bemerkbarkeit konterkartiert die Warnfunktion der Schallzeichen in nicht tolerierbarer Art und Weise (vgl. VG Gießen, Beschluss vom 18.02.2021, Az.: 4 L 566/21.Gl).

Warnzeichen dürfen nicht gegeben werden, wenn sie Verkehrsgefahren vergrößern z.B. Erschrecken, Verunsicherung oder falsche Reaktionen von anderen Verkehrsteilnehmern (OLG Hamm DAR 1961, 24). Soweit verbotswidrig Schallzeichen genutzt werden, kommt ein hieraus abzuleitendes zivilrechtliches Mitverschulden in Betracht, wenn andere Verkehrsteilnehmer erschrecken, abgelenkt werden und falsch handeln. Die von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen finden mitunter auf Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften statt. Außerhalb geschlossener Ortschaften wird mit höherer Geschwindigkeit gefahren. Überholvorgänge fordern hier die uneingeschränkte Aufmerksamkeit der Fahrzeugführer, so dass eine weitere Ablenkung nicht tragbar ist. Darüber hinaus werden Rettungsfahrzeuge (Sanitäts- bzw. Feuerwehrfahrzeuge) durch Schallzeichen nicht oder nicht mehr ausreichend wahrgenommen, so dass die Gefahr des verspäteten Eintreffens an der Unglücksstelle besteht.

Grundsätzlich sind im Rahmen der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG auch Kundgebungsmittel geschützt, welche dazu dienen, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erregen und nicht unmittelbar der Meinungskundgabe dienen. Die Untersagung der Verwendung von Schallzeichen und dergleichen als Kundgebungsmittel ist jedoch als Ausfluss des staatlichen Schutzauftrages von Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG geboten und angemessen. Schallzeichen dienen dazu andere Verkehrsteilnehmer vor bestehenden Gefahren zu warnen, beispielsweise bei drohenden Zusammenstößen oder Fußgängern die unvermittelt auf die Straße treten.

Die Erfahrungen vorangegangener Versammlungen haben gezeigt, dass durch die Vielzahl von Fahrzeugen, die an den Versammlungen teilgenommen haben nicht mehr nur einzelne Hupen zu hören waren, sondern vielmehr eine Dauerlärmbelastung entstanden ist, die in einem größeren Umkreis des Versammlungszuges zu hören ist. Damit ist es für die Verkehrsteilnehmer nicht mehr möglich zu differenzieren, ob die Schallzeichen nur als Kundgebungsmittel verwendet werden oder ein Warnzeichen darstellen sollen, welches im konkreten Fall das eigene Verhalten betrifft. Die Folge dieser Dauerbeschallung ist eine zu erwartende Gleichgültigkeit und Gewöhnung der anderen Verkehrsteilnehmer an die Schallzeichen. Dadurch besteht eine Gefahr für Leben und Gesundheit der Verkehrsteilnehmer, da Kollisionen erfolgen können, die durch Warnzeichen vermieden werden können. Es entspricht der Lebenserfahrung, dass auch tödliche Unfälle durch die Ablenkung des Fahrzeugführers oder Passanten durch andere Lärmquellen im Straßenverkehr verursacht wurden. Auch die Versammlungsteilnehmer werden in Leben und Gesundheit geschützt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass andere Verkehrsteilnehmer in den Korso drängen, und die Versammlungsteilnehmer das Schallzeichen zur Warnung anderer Verkehrsteilnehmer benötigen. Wie jedoch dargelegt, schließt sich eine Verwendung der Schallzeichen als Kundgebungsmittel und als Warnsignal gegenseitig aus. Weiterhin wird die Verständigung zwischen der Polizei und der Versammlungsleiterin erheblich gestört. Kooperationsgespräche sind somit kaum möglich. Dies stellt insbesondere bei nicht angemeldeten Versammlungen und Aktionen, die von der Allgemeinverfügung geregelt werden, ein Problem dar.

Demgegenüber ist nicht zu erkennen, dass das Hupen das Wahrnehmungspotential der Versammlung maßgeblich beeinflusst. Die Versammlungsteilnehmer sind berechtigt ihr Anliegen in gesprochenem Wort oder durch Musik mittels Lautsprechern lautstark zu verkünden. Weiterhin wird die Wahrnehmbarkeit der Versammlung auch durch den Geräuschpegel der Motoren unterstützt. Gleichzeitig bleibt durch die Verwendung des Rundumlichts und der Warnblinkanlagen die optische Wahrnehmung unberührt. Personen, welche nur durch das Hupen bzw. die Verwendung von Fanfaren oder ähnlichem erreicht werden könnten, können gerade keinen Zusammenhang zwischen den Geräuschen und der Versammlung herstellen.

Beim Erlass der Beschränkung war ergänzend zu berücksichtigen, dass die Nutzung von Signalhörnern etc. als Kundgebungsmittel in der Nähe von öffentlichen Einrichtungen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Seniorenheime, etc.) negative gesundheitliche Auswirkungen insbesondere für alte, hilfsbedürftige Menschen, Kranke aber auch für Kinder haben kann.

Es sind auch keine milderen Mittel als ein gänzliches Verbot von Schallzeichen und Fanfaren erkenntlich. Eine Lautstärkebegrenzung der Hupen und Fanfaren dürfte bereits tatsächlich nicht möglich sein. Hupen der Fahrzeuge und Fanfaren erzeugen jeweils einen durch die Bauart bestimmten Schallpegel. Dieser lässt

sich durch die Fahrzeugführer im Gegensatz zu Lautsprechern etc. nicht regulieren. Somit lassen sich die Regelungen, welche für Schallbegrenzungen von Lautsprechern gelten gerade nicht anwenden. Es ist weder der Versammlungsleitung und ihren Ordnern noch der Versammlungsbehörde möglich jedes Fahrzeug vor Teilnahme an der Versammlung hin auf seine Schallzeichenlautstärke hin zu überprüfen, ob die Hupe lauter als 85 db(A) ist und sodann im Versammlungsgeschehen zu überprüfen ob nur die Fahrzeuge mit einer Lautstärke von weniger als 85 db(A) hupen.

Aufgrund der oben dargelegten Gefahren für die Gesundheit von Anwohnern und von anderen Verkehrsteilnehmer ist auch nicht zu erkennen, dass Beschallungspausen in Form zeitlicher Einschränkungen des Hupens als milderes Mittel in Betracht kommen. Es ist unter Berücksichtigung des hohen Verfassungsrangs der Rechtsgüter Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) selbst gegenüber dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) nicht geboten, die Gesundheitsgefährdungen durch zu lauten Lärm für Anwohner und andere Verkehrsteilnehmer auch nur für einen begrenzten Zeitraum zuzulassen. Das Landratsamt Unterallgäu verkennt nicht, dass eine Versammlung auch das Ziel hat, gegenüber Dritten Aufmerksamkeit zu erregen. Die Wahl des Kundgebungsmittels hierzu wird vom Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsleitung umfasst (Art. 2 Abs. 1 GG). Das Selbstbestimmungsrecht findet jedoch seine Grenze, wenn die Rechte Dritter dadurch gefährdet werden. Das Hupen als solches übermittelt keine inhaltliche Botschaft wie ein Plakat oder Redebeiträge, sondern dient lediglich dazu, auf die Versammlung aufmerksam zu machen. Dies kann die Veranstalterin jedoch wie dargelegt auch durch andere Kundgebungsmittel erreichen. Daher ist die verfügte Einschränkung durch das Verbot, Schallzeichen und Fanfaren als Kundgebungsmittel zu verwenden nur von geringem Gewicht und ist verhältnismäßig im engeren Sinne (Art. 8 Abs. 2 GG).

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. Gemäß Art. 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG kann in einer Allgemeinverfügung ein hiervon abweichender Zeitpunkt bestimmt werden. Da die bestehende Allgemeinverfügung mit dem Ablauf des 05.03.2024 unwirksam wird und mit weiteren Demonstrationen bereits ab 06.03.2024 zu rechnen ist, wurde um den Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wirksam zu begegnen von der Möglichkeit des Art. 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG Gebrauch gemacht und ein früheres Bekanntgabedatum gewählt.

Die Allgemeinverfügung ist bis zum Ablauf des 11.04.2024 gültig. Bis dahin ist mit Demonstrationen und Protestaktionen zu rechnen.

Hinweise:

1. Diese Allgemeinverfügung und ihre Begründung können im Landratsamt Unterallgäu, Bad Wörishofer Str. 33, 87719 Mindelheim, zu den Geschäftszeiten am Empfang im Eingangsbereich des Hauptgebäudes oder im Internet unter www.unterallgaeu.de/amtsblatt eingesehen werden.

2. Die sofortige Vollziehbarkeit der Ziffer I. dieser Allgemeinverfügung besteht kraft Gesetzes, vgl. Art. 25 BayVersG.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage erhoben werden bei dem

Bayerischen Verwaltungsgericht in Augsburg
Postfachanschrift: Postfach 11 23 43, 86048 Augsburg
Hausanschrift: Kornhausgasse 4, 86152 Augsburg.

Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung:

Die Einlegung eines Rechtsbehelfs ist schriftlich, zur Niederschrift oder elektronisch in einer für den Schriftformersatz zugelassenen Form möglich. Die Einlegung eines Rechtsbehelfs 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.

[Sofern kein Fall des § 188 VwGO vorliegt:] Kraft Bundesrechts wird in Prozessverfahren vor den Verwaltungsgerichten infolge der Klageerhebung eine Verfahrensgebühr fällig.

Mindelheim, den 19.03.2024
Landratsamt Unterallgäu

T. Morhart

Tamara Morhart
Abteilungsleitung