

01 - Büro der Oberbürgermeisterin
Herr Norbistrath

Datum:
31.08.2022

Anfrage

Beschließendes Gremium:

Anfrage "Durchführung von Demonstrationen und Versammlungen in der Hansestadt Lüneburg" (Anfrage der CDU-Fraktion vom 31.08.2022, eingegangen am 31.08.2022 um 11:09 Uhr)

Beratungsfolge:

Öffentl. Status	Sitzungsdatum	Gremium
Ö	15.09.2022	Rat der Hansestadt Lüneburg

Sachverhalt:

Siehe Anfrage "Durchführung von Demonstrationen und Versammlungen in der Hansestadt Lüneburg" (Anfrage der CDU-Fraktion vom 31.08.2022, eingegangen am 31.08.2022 um 11:09 Uhr)

Anlagen:

Anfrage "Durchführung von Demonstrationen und Versammlungen in der Hansestadt Lüneburg" (Anfrage der CDU-Fraktion vom 31.08.2022, eingegangen am 31.08.2022 um 11:09 Uhr)

Beratungsergebnis:

	Sitzung am	TOP	Ein-stimmig	Mit Stimmen-Mehrheit Ja / Nein / Enthaltungen	lt. Be-schluss-vorschlag	abweichende(r) Empf /Beschluss	Unterschr. des Proto-kollf.
1							
2							

3							
4							

Beteiligte Bereiche / Fachbereiche:



Oberbürgermeisterin der Stadt Lüneburg
Claudia Kalisch
- Rathaus -
Am Ochsenmarkt
21335 Lüneburg

Stadtratsfraktion Lüneburg

Lüneburg, den 31.08.2022

Durchführung von Demonstrationen und Versammlungen in der Hansestadt Lüneburg

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin Kalisch,

Lüneburg ist eine dynamische Stadt mit viel Entwicklungspotential, Ideenreichtum und entsprechend kontroversen Diskussionen. Um einzelnen Standpunkten Nachdruck zu verleihen, besteht jederzeit die Möglichkeit, eine Versammlung oder Demonstration anzumelden. Dieses Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist im Grundgesetz festgeschrieben.

In Lüneburg ist die Anzahl solcher Versammlungen nach Auskunft des Leiters des Ordnungsamtes überproportional hoch; zuletzt die Fahrraddemonstration am 17.07.2022 mit einer (erneuten) Sperrung der Ostumgehung in Verbindung mit der Abseil-Aktion von der Autobahnbrücke auf die A39.

Ob jede dieser vielfältigen Versammlungen, Demonstrationen und Aktionen tatsächlich ein Gewinn für die Stadt und die Gesellschaft darstellt, wie es der Leiter des Ordnungsamtes formuliert, darf an dieser Stelle hinterfragt werden.

Meist gehen solche Veranstaltungen einher mit starken Einschränkungen für viele Bürgerinnen und Bürger, sie wirken sich häufig auch überregional aus bis hin, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen können.

Eine Fahrraddemonstration und Abseilaktion auf der Ostumgehung, die teilweise als Autobahn ausgewiesen ist, kann nach ständiger Rechtsprechung verschiedener Verwaltungs- und Obergerverwaltungsgerichte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, insbesondere

- bei hohem Verkehrsaufkommen - gerade zu Beginn der Ferienzeit,
- bei Gefahr einer hohen, langandauernden Staubildung,
- bei Ausweisung genau dieser Strecke als Alternativroute zur überlasteten A7,
- bei Nutzung genau dieser Strecke als Ausweichstrecke für baustellenbedingte Straßensperrungen.

Vor diesem Hintergrund fragt die CDU-Fraktion:

1. Wurde bei dem Antrag einer Fahrraddemonstration in Verbindung mit der Abseilaktion auf der Ostumgehung (B4) eine detaillierte Prüfung der Gefahrenlage, der großräumigen Verkehrssituation und des ferienbedingt hohen Verkehrsaufkommens vorgenommen?
2. Wurde die Möglichkeit in Betracht gezogen, in diesem Einzelfall und aufgrund der geschilderten Kriterien die Fahrraddemonstration und insbesondere die Abseilaktion von der Autobahnbrücke zu verbieten, wie es auch von den Ordnungsbehörden anderer Städte in mehreren Einzelfällen schon praktiziert wurde?

Freundliche Grüße



Monika Scherf

01R

a) über Herrn Stadtrat Moßmann

b) über Frau Oberbürgermeisterin Kalisch

**Anfrage der CDU-Stadtratsfraktion vom 31.08.2022, eingegangen am 31.08.2022
zur Sitzung des Rates am 15.09.2022
„Durchführung von Demonstrationen und Versammlungen in der Hansestadt
Lüneburg“**

Stellungnahme der Verwaltung

1. Hintergrund

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Absatz 2 eröffnet die Möglichkeit, dieses Recht bei Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu beschränken. In Niedersachsen ist dies durch das Niedersächsische Versammlungsgesetz (NVersG) erfolgt.

Eine Versammlung bedarf keiner Genehmigung. Sie muss aber im Regelfall spätestens 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe (d. h. Bewerbung, Aufruf) bei der zuständigen Ordnungsbehörde angezeigt werden.

Gemäß § 8 Absatz 1 NVersG kann die zuständige Behörde anschließend eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Darunter fallen der Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Dies erfolgt im Regelfall durch die Erteilung von Beschränkungen in der versammlungsrechtlichen Bestätigung, welche der Versammlungsleitung gegenüber durch die Versammlungsbehörde bekanntgegeben wird. Beschränkungen sind aber nur rechtmäßig, wenn sich die Gefahrenprognose auf konkrete, nachweisbare Tatsachen stützt und eine Gefahr mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Dies muss durch die Versammlungsbehörde nachgewiesen werden.

Aufgrund der besonders hervorgehobenen Stellung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit im demokratischen Gemeinwesen, welche u. a. das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Gegenstand, Zeitpunkt, Ort sowie Art und Weise der Durchführung der Versammlung umfasst, müssen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit eine praktische Konkordanz zwischen den verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern herstellen. Das bedeutet, dass die Rechtsgüter bei Kollision in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und einander so zuzuordnen sind, dass allen in dem jeweils notwendigen Umfang Grenzen gezogen sind, aber für alle Beteiligten auch optimal wirksam bleiben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.04.2018, 1 BvR 3080/09).

- 2 -

An oberster Stelle steht somit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Ziel, der Versammlung die Verwirklichung ihres Grundrechts möglichst weitgehend zu gewährleisten, ohne dass die öffentliche Sicherheit unverhältnismäßig beeinträchtigt wird. Dieser Ausgleich ist in diesem Kontext die Aufgabe der Versammlungsbehörde.

Ob jede einzelne versammlungsrechtliche Veranstaltung tatsächlich einen Gewinn für die Stadt und die Gesellschaft darstellt, unterliegt der subjektiven Wahrnehmung und ist daher hinsichtlich der oben dargelegten Grundsätze für Beschränkungen von Grundrechten nicht entscheidungsrelevant.

2. Frage 1

„Wurde bei dem Antrag einer Fahrraddemonstration in Verbindung mit der Abseilaktion auf der Ostumgehung (B4) eine detaillierte Prüfung der Gefahrenlage, der großräumigen Verkehrssituation und des ferienbedingt hohen Verkehrsaufkommens vorgenommen?“

Antwort:

Im Vorfeld der Versammlung vom 17.07.2022 wurden durch die Versammlungsbehörde die Polizeiinspektion Lüneburg/Lüchow-Dannenberg/Uelzen, das Autobahnpolizeikommissariat Winsen (Luhe), die Autobahn GmbH des Bundes - Niederlassung Nord als zuständige Straßenverkehrsbehörde für die Autobahn, die Straßenverkehrsbehörde der Hansestadt Lüneburg, die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) als Straßenverkehrsbehörde für Landesstraßen, die KVG Lüneburg, der Landkreis Lüneburg, die Samtgemeinde Bardowick und der Bereich Umwelt der Hansestadt Lüneburg beteiligt und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt.

Gemeinsam mit der Polizei und den Straßenverkehrsbehörden wurde eine umfangreiche Betrachtung der Auswirkungen durch die angezeigte Versammlung und die dadurch möglichen entstehenden Gefahren für andere Verkehrsteilnehmende und die Versammlung selbst angestellt.

Gemäß der Anzeige beabsichtigte die Versammlungsleitung nach einer Fahrt mit Fahrrädern über die Autobahn bis zum Brückenbauwerk „Bernsteinstraße“ von diesem die Abseilaktion über die Autobahn durchzuführen. So wäre die Einrichtung von großräumigen Umleitungsstrecken bedingt durch eine notwendige Vollsperrung der Autobahn zwischen den Anschlussstellen (AS) Lüneburg-Nord und Handorf auf beiden Richtungsfahrbahnen und der daraus resultierenden einzurichtenden Vollsperrung der Autobahn – bei einem störungsfreien Versammlungsverlauf – inklusive erforderlicher, unvermeidbarer Vor- und Nachbereitungen, im Idealfall von mindestens sechs Stunden erforderlich gewesen.

Da es maßgeblich darauf ankommt, welche Gefahren durch die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn für die an der Versammlung Teilnehmenden und die Verkehrsteilnehmer entstehen, wie lange und wie intensiv die Beeinträchtigungen und die Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer sind, welche Verkehrsbedeutung dem betroffenen Autobahnabschnitt zukommt, mit welchem Verkehrsaufkommen im Zeitpunkt der Versammlung zu rechnen ist, inwieweit den durch eine Versammlung auf einer Autobahn begründeten Gefahren durch ein Sicherheitskonzept begegnet werden kann und ob zumutbare und praktikable Umleitungsmöglichkeiten bestehen, die die Gefahren und die Beeinträchtigungen ausreichend reduzieren können, ist die Versammlungsbehörde zusammen mit den beteiligten Behörden zu dem Ergebnis gekommen, dass bei einer Durchführung der Versammlung wie angezeigt mit einer Fahrt bis zum Brückenbauwerk „Bernsteinstraße“ mit dortiger Abseilaktion das öffentliche Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs überwiegt, auch unter Berücksichtigung des Reiseverkehrs und der indirekten Auswirkungen auf das Rettungswesen/die medizinische Notfallversorgung.

Somit lag die Aufgabe der Versammlungsbehörde darin, in einem Kooperationsgespräch mit der Versammlungsleitung gem. § 6 NVersG die Gefahrenlage zu erörtern und Versammlungsmodalitäten zu suchen, welche die Gefahren unter Wahrung des Charakters der Versammlung – z. B. durch Gestaltung des Streckenverlaufs – beseitigen oder zumindest reduzieren.

2. Frage 2:

„Wurde die Möglichkeit in Betracht gezogen, in diesem Einzelfall und aufgrund der geschilderten Kriterien die Fahrraddemonstration und insbesondere die Abseilaktion von der Autobahnbrücke zu verbieten, wie es auch von den Ordnungsbehörden anderer Städte in mehreren Einzelfällen schon praktiziert wurde?“

Antwort:

Dass bereits in einzelnen Fällen von anderen Ordnungsbehörden Verbote zur Nutzung von Bundesautobahnen im Rahmen von Versammlungen ausgesprochen wurden, lässt nicht automatisch den Schluss zu, dass diese Versammlungsverbote zulässig gewesen wären. Denn jede aus Sicht der Versammlungsbehörde notwendige Versammlungsbeschränkung ist, wie im einleitenden Teil beschrieben, hinsichtlich einer detaillierten Gefährdungsbeurteilung mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit abzuwägen. Kriterien wie ein hohes Verkehrsaufkommen, die Gefahr langanhaltender Staubbildung, das Nichtvorhandensein von Umleitungsstrecken oder auch baustellenbedingte Straßensperrungen können – gerade in Kombination miteinander – im Rahmen der Gefahrenprognose entscheidungsrelevant für die Erteilung von Beschränkungen sein. Dies ist jedoch in jedem Einzelfall neu zu betrachten und abzuwägen.

Im Oktober vergangenen Jahres wurde durch die Hansestadt Lüneburg beispielsweise die rechtmäßige Beschränkung erteilt, im Rahmen einer Versammlung, bei welcher die Teilnehmenden eigentlich die Ostumgehung und dann auf einer Länge von ca. 3 km die Autobahn befahren wollten, diese schon an der Anschlussstelle Lüneburg Nord zu verlassen.

Geplant war von den Anzeigenden ursprünglich, auf der BAB39 bis in Höhe Bardowick Bahnhof zu bleiben und dort auf der Autobahn eine Zwischenkundgebung von ca. einer Stunde abzuhalten. Anschließend sollte auf der Autobahn wieder zurück in das Stadtgebiet gefahren werden. Nachdem eine Beteiligung verschiedener Behörden (ähnlich wie in der Antwort zu Frage 1 beschrieben) durchgeführt wurde, zeigte sich, dass bei dieser Streckenführung aufgrund der damit verbundenen Gefahren das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gegenüber der Versammlungsfreiheit überwog, denn die Umsetzung hätte nur mit einer Vollsperrung der Autobahn für mindestens sieben Stunden und ohne zur Verfügung stehende Umleitungsstrecke erfolgen können.

Da in diesem Fall die Versammlungsleitung einem durch die Versammlungsbehörde vorgelegten Kompromissvorschlag nicht zustimmte, erteilte die Hansestadt eine Beschränkung zur Streckenänderung. Diese wurde durch das Verwaltungsgericht Lüneburg im Eilverfahren für voraussichtlich rechtmäßig erkannt (Beschluss 5 B 105/21 v. 07.10.2021). Hieraus wird deutlich, dass durch die Versammlungsbehörde durchaus Beschränkungen zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erteilt werden; die Voraussetzungen für eine Beschränkung der Route oder gar ein Verbot der Versammlung lagen jedoch im Fall der Versammlung vom 17.07.2022 nicht vor.

Im Weiteren ist hier der Gesetzgeber gefragt. In Nordrhein-Westfalen z.B. ist es im Versammlungsrecht klar definiert, dass Versammlungen auf der Autobahn grundsätzlich verboten sind. Dies ist in Niedersachsen nicht normiert und somit einzelfallabhängig. Daraus resultierten auch Unterschiede in der (ober-)verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Das Versammlungsverbot ist der stärkste, denkbare Eingriff in die Versammlungsfreiheit, weil dieses die Durchführung der Versammlung verhindert und damit die Grundrechtsausübung

von vornherein unterbindet. Eine Verfügung, durch welche z. B. die Veränderung von Art oder Streckenverlauf der Versammlung den spezifischen Charakter und das inhaltliche Anliegen so verändert, dass die Verwirklichung des kommunikativen Anliegens des Veranstalters wesentlich erschwert wird, ist einem Verbot gleichzustellen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 6.6.2007, NJW 2007 S. 2167, 2168; so auch OVG Lüneburg, Urt. vom 11.6.2018, NdsVBl. 2019, 60, 61). Dies dürfte bei einer Verlegung des Versammlungsortes bei einer gegen den Bau der A39 weg von der A39 gerichteten Versammlung gegeben sein.

Es ist somit zunächst zwingend zu prüfen, ob die Versammlung nicht doch unter Abänderung bestimmter Details, bei welchen der Charakter der Versammlung erhalten bleibt, doch ermöglicht werden kann.

Bei der Abwägung zur fraglichen Versammlung vom 17.07.2022 wurde zwischen den Versammlungs- und Verkehrsbehörden ein Konzept erarbeitet, welches die Gefahren, die jede Versammlung auf Autobahnen mit sich bringt, minimiert. Dies wurde erreicht, in dem der Ort der Abseilaktion auf das Brückenbauwerk Hamburger Straße verlegt und in diesem Bereich umfangreiche professionelle Ab- und Umleitungen der Verkehrsströme durch die NLStBV vorgenommen wurden. Dieses Konzept wurde der Versammlungsleitung in einem Kooperationsgespräch gem. § 6 NVersG dargelegt. Hierbei konnte eine einvernehmliche Einigung mit der Versammlungsleitung erzielt werden.

Da den Gefahren der Durchführung der Versammlung nach dem zugrunde gelegten Konzept inklusive der kooperierten Änderung des Ortes für die Abseilaktion und der zugesagten Sperr- und Sicherheitsmaßnahmen durch die NLStBV und Polizei in der Weise begegnet werden konnte, dass die Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs der Versammlungsfreiheit nach Einschätzung der Versammlungsbehörde und nach Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung nicht mehr überwog, wurde die Versammlung seitens der Hansestadt Lüneburg bestätigt.

Kosten für die Erarbeitung der Stellungnahme: 213 €

im Original gezeichnet

Lauterschlag