



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: II 34 - 05d02.07-02-22/001

Per E-Mail
Regierungspräsidium Darmstadt

Regierungspräsidium Gießen

Regierungspräsidium Kassel

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Frau Meudt
Durchwahl (06 11) 353 1698
Telefax: (06 11) 353 1343
Email: dorothea.meudt@hmdis.hessen.de

Datum 21. März 2023

nachrichtlich:

Hessischer Städte- und Gemeindebund

Hessischer Städtetag

Hessischer Landkreistag

Abt. LPP

im Hause

Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG auf Bundesfernstraßen (Autobahnen und Brücken)

Die zunehmende Anzahl und Ankündigungen von Versammlungen und Protestaktionen auf Bundesfernstraßen werfen verschiedene Rechtsfragen auf. Neben der grundsätzlichen Frage der Zulässigkeit von Versammlungen auf Bundesfernstraßen betreffen diese z. B. die Reichweite der sogenannten versammlungsrechtlichen Konzentrationswirkung sowie die Zuständigkeit für die Anordnung und Umsetzung verkehrsrechtlicher Maßnahmen auf Autobahnen.

Dies gibt Anlass, zunächst über die derzeitige Rechtslage insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu informieren sowie die hiesige Rechtsauffassung zur Stellung der „Autobahn GmbH des Bundes“ zu übermitteln.

1. Durchführung von Versammlungen auf Autobahnen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs

Versammlungen auf Autobahnen und Autobahnbrücken gehen generell mit einer stark erhöhten Stau- und Unfallgefahr für die Verkehrsteilnehmenden mit sehr schweren bis hin zu tödlichen Folgen, aber auch mit einer hohen Unfallgefahr für die Versammlungsteilnehmenden sowie die vor Ort eingesetzten Bediensteten einher. Es können schwer oder nicht beherrschbare Gefahrenlagen eintreten. Der Anblick von beispielsweise Bannern auf einer Autobahnbrücke in Verbindung mit der Versammlung mehrerer Menschen kann Verkehrsteilnehmende zum Abwenden des Blicks von der Fahrbahn und zum Blick in die Höhe im Nahbereich betroffener Brücken veranlassen. Insbesondere bei Abseilaktionen sind abrupte Bremsmanöver bis hin zu Vollbremsungen einzukalkulieren. Sperrungen von einzelnen Fahrbahnstreifen oder sogar Vollsperrungen der Autobahn können erforderlich werden. Es bedarf deshalb im Vorfeld einer umfangreichen Prüfung und der Vorbereitung von Sicherungsmaßnahmen.

Nach inzwischen herrschender obergerichtlicher Rechtsprechung schließt die spezifische Widmung der Autobahnen für den überörtlichen Kraftfahrzeugverkehr deren Nutzung für Versammlungszwecke nicht generell aus (HessVGH, Beschluss vom 30. Oktober 2020 – 2 B 2655/20 –, Juris, Rn. 6; SächsOVG, Beschluss vom 28. Oktober 2021 – 6 B 399/21 –, Juris, Rn. 8, und Beschluss vom 8. Oktober 2021 – 6 B 376/21 –, Juris, Rn. 7; NdsOVG, Beschluss vom 4. Juni 2021 – 11 ME 126/21 –, Juris, Rn. 10; OVG Hamburg, Beschluss vom 11. Dezember 2020 – 4 Bs 229/20 –, OVG NRW, Beschluss vom 3. November 2017 – 15 B 1370/17 –, Juris, Rn. 15 ff.; OVG LSA, Beschluss vom 27. Juli 1993 – 2 M 24/93 –, Juris, Rn. 8).

Allerdings kommt eine Nutzung zu Versammlungszwecken nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht, da Bundesautobahnen nach § 1 Abs. 3 Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes Bundesfernstraßen sind, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Zu den Bundesfernstraßen gehört nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 des Bundesfernstraßengesetzes auch der Straßenkörper, insbesondere die Brücken.

Während bei innerörtlichen Straßen und Plätzen, bei denen die Widmung die Nutzung zur Kommunikation und Informationsverbreitung einschließt, Einschränkungen oder gar ein Verbot von Versammlungen aus Gründen der Verkehrsbehinderung nur unter engen Voraussetzungen in Betracht kommen, darf Verkehrsinteressen bei öffentlichen Straßen, die allein dem Straßenverkehr gewidmet sind, größere Bedeutung beigemessen werden, so dass das Interesse des Veranstalters und der Versammlungsteilnehmenden an der ungehinderten Nutzung einer solchen Straße gegebenenfalls zurückzutreten hat.

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 (vgl. HessVGH, Beschluss vom 30. Oktober 2010 – 2 B 2655/20 – Juris, Rn. 5). Stehen die äußere Gestaltung und die durch sie ausgelösten Behinderungen in einem Zusammenhang mit dem Versammlungsthema oder betrifft das Anliegen auch die von der Versammlung 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 Versammlungsorts und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen Bezug zum Versammlungsthema haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90 –, Juris, Rn. 64). Daraus resultiert ein unmittelbarer Bezug zwischen dem Recht, eine Versammlung auf einer Autobahn abzuhalten, und dem Thema der Versammlung. Je konkreter ein örtlicher Bezug zu einem bestimmten Autobahnabschnitt ist, desto eher vermag das Versammlungsrecht das Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausnahmsweise zu verdrängen.

Sofern für die gefahrlose Durchführung einer Versammlung eine Sperrung der Autobahn erforderlich wäre, ist im Rahmen der Einzelfallentscheidung zu prüfen, ob dies zu einer nicht hinnehmbaren Belastung einer Vielzahl nicht betroffener Dritter führen würde. Nach der Entscheidung des HessVGH (Beschluss vom 30. Oktober 2020, a. a. O., Juris, Rn. 6) kann dies z. B. der Fall sein, wenn eine Umleitung des Verkehrs durch das Stadtgebiet erforderlich wäre, was dort zu einer stark erhöhten Verkehrsbelastung insbesondere auch

mit Schwerlastverkehr führen würde und zudem zu Rückwirkungen in den Innenstadtbereich mit einer auch dort zu berücksichtigenden Erhöhung von Gefahren für Autofahrer, Fußgänger und Radfahrer. Dem stehen außerdem angesichts des Lärms und der Abgase die gesundheitlichen Interessen der Stadtbewohner entgegen.

Die Entscheidung, ob und ggf. unter welchen Auflagen ein Autobahnabschnitt bzw. eine Autobahnbrücke für eine Versammlung frei gegeben wird, trifft die Versammlungsbehörde nach Beteiligung der ansonsten für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis bzw. einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 Satz 1 StVO zuständigen Behörden.

Zu prüfen sind nach o. g. Rechtsprechung insbesondere

- welcher Autobahnabschnitt als Versammlungsort gewählt wurde,
- welches Verkehrsaufkommen dort herrscht,
- welche Verkehrsbehinderungen auf der vorgesehenen Autobahn eintreten werden,
- welche geeigneten Ausweichstrecken für die Autofahrer zur Verfügung stehen,
- welches Verkehrsaufkommen auf Ausweichstrecken herrscht,
- ob Ausweichstrecken durch ein Stadtgebiet führen müssten,
- welcher Versammlungstag gewählt wurde,
- ob das Versammlungsthema einen unmittelbaren Bezug zum Versammlungsort aufweist,
- ob noch Zeit bleibt, die Versammlung in den Medien mehrere Tage vorher anzukündigen, so dass sich die betroffenen Verkehrsteilnehmenden auf die Sperrung oder Verkehrsbehinderungen einstellen können.

Der zeitliche Vorlauf ist somit von entscheidender Bedeutung (VG Kassel, Beschluss vom 29. Oktober 2020 – 6 L 1989/20.KS –, Juris, 2. Leitsatz und Rn. 20; bestätigt durch HessVGH, Beschluss vom 30. Oktober 2020 – a. a. O.). Eine Versammlung auf einer Autobahn oder Autobahnbrücke bedarf – neben dem Angebot und der anzustrebenden Durchführung eines Kooperationsgesprächs – umfangreicher Vorplanungen, die nicht nur die zuständige Versammlungsbehörde, sondern auch verschiedene weitere Behörden oder Organisationen betreffen (z. B. Polizeipräsidium, Polizei-autobahnstation, Autobahn GmbH des Bundes, Regionaler Verkehrsdienst, Hessen Mobil).

2. Konzentrationswirkung

Der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit im Versammlungsrecht gründet in der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie des Art. 8 Abs. 1 GG und besagt, dass die Regelungen des Versammlungsgesetzes und der mit ihnen intendierte Interessenausgleich bei der Prüfung aller versammlungsimmanenter Gefahren durch die zuständige (Versammlungs-)Behörde dazu führen, dass die Versammlung von besonderen Erlaubniserfordernissen nach anderen gesetzlichen Regelungen, soweit sie der Gefahrenabwehr dienen, befreit ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. April 1989 – 7 C 50/88 –, Juris, 2. Leitsatz und Rn. 14f.; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 17. November 1989 – 3 TH 3415/89 – Juris, Rn. 9; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, § 14, Rn. 37ff.). Die Durchführung der Versammlung bedarf also z. B. keiner ausdrücklichen straßenverkehrsrechtlichen, straßen- oder umweltrechtlichen Erlaubnisse, auch wenn solche erforderlich wären, wenn es sich nicht um eine Versammlung handelte.

Die Erlaubnisfreiheit hinsichtlich sonstiger Genehmigungserfordernisse – die sog. Konzentrationswirkung – ist bislang versammlungsgesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, liegt aber der einschlägigen versammlungsrechtlichen Judikatur zugrunde. Dabei kann nicht nach dem Vorbild anderer gesetzlicher Konzentrationsregelungen an eine „Erlaubnis“ oder einen sonstigen Verwaltungsakt angeknüpft werden, weil eine Genehmigungsentscheidung – wegen der Erlaubnisfreiheit von Versammlungen – gerade fehlt.

Mit der Konzentrationswirkung entfällt indes nur die anderweitige förmliche Erlaubnis als solche, nicht aber die materielle Prüfung des Vorliegens einer anderweitigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Deshalb muss die Versammlungsbehörde die eigentlich zuständige Behörde oder Stelle hinsichtlich der Gefahrenprognose beteiligen, wenn deren Fachkenntnisse dafür erforderlich sind, und Gefahren ggf. mit einer Auflage abwehren (Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., Rn. 40). Die übrigen Stellen sind an die Anmeldung und an die Abschlussentscheidung der Versammlungsbehörde gebunden und zum Handeln in eigener Zuständigkeit verpflichtet, was sich aus der Gesetzes- und Grundrechtsbindung der Exekutive ergibt (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG). Sie dürfen diese nicht durch anderslautende eigene Regelungen konterkarieren.

3. Konzentrationswirkung im Hinblick auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen auf Autobahnen

Der Bund hat zum 1. Januar 2021 im Zuge der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung die alleinige Verantwortung u. a. für die Planung, den Bau, den Betrieb und die Erhaltung der Autobahnen übernommen. Die Autobahnen werden seitdem nicht mehr in Auftragsverwaltung durch die Länder, sondern in Bundesverwaltung geführt. Überdies liegt auch die Zuständigkeit für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen auf Autobahnen seit diesem Zeitpunkt beim Fernstraßen-Bundesamt bzw. bei der Autobahn GmbH des Bundes. Die Zuständigkeit der Polizei bleibt unberührt (s. § 44a Abs. 1 StVO).

Im Rahmen von Versammlungen findet die Vorschrift des § 29 Abs. 2 StVO keine Anwendung, da diese Bestimmung von der Spezialvorschrift des § 15 des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (VersG) verdrängt bzw. durch die Konzentrationswirkung des § 15 VersG suspendiert wird (s. Ausführungen unter Nr. 2). Zur Durchführung der Versammlung hat demnach die zuständige Straßenverkehrsbehörde eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung nach § 45 StVO als reine Folgeentscheidung zu treffen, damit die versammlungsrechtliche Grundentscheidung der Versammlungsbehörde umgesetzt wird, sie trifft aber insoweit keine Abwägungsentscheidung mehr. Denn diese Abwägungsentscheidung, in der alle relevanten öffentlichen und privaten Belange untereinander abgewogen werden, hat die Versammlungsbehörde bereits mit ihrer vorhergehenden versammlungsrechtlichen Grundentscheidung zu treffen (Frage des „Ob“). Aufgrund dessen ist insoweit davon auszugehen, dass das Entschließungsermessen der Straßenverkehrsbehörde auf Null reduziert ist und die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen getroffen werden müssen, damit die Versammlung stattfinden kann.

4. Zuständigkeit für verkehrsrechtliche Anordnungen auf Autobahnen

Zum hoheitlichen Aufgabenbereich der Autobahn GmbH des Bundes gehört die Funktion als Straßenverkehrsbehörde. Somit obliegt ihr grundsätzlich die Zuständigkeit für verkehrsrechtliche Anordnungen betreffend die Nutzung der Bundesfernstraßen, wie Straßenverkehrsbeschränkungen, -verbote, Sperrmaßnahmen, Umleitungen etc., s. auch § 44a StVO i. V. m. § 4 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz und Bekanntmachung der Übertragung der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben vom Fernstraßen-Bundesamt auf die Autobahn GmbH des Bundes (Bundesanzeiger AT 31.12.2020 B5).

Zudem ist die Polizei nach § 44 Abs. 2 StVO befugt, den Verkehr durch Zeichen und Weisungen zu regeln.

5. Umsetzung der verkehrsrechtlichen Anordnungen auf Autobahnen

Die Umsetzung straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit des jeweiligen Straßenbaulastträgers, § 45 Abs. 5 StVO, bei Bundesfernstraßen bzw. Autobahnen somit in die Zuständigkeit des Bundes. Auch die Aufgaben im Zusammenhang mit Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen wurden mit den unter 4. vorbezeichneten Vorschriften auf die Autobahn GmbH des Bundes übertragen.

6. Kostentragungspflicht

Die Kostentragungspflicht für die Umsetzung verkehrsrechtlicher Anordnungen bzw. der Verkehrszeichen und -einrichtungen obliegt dem jeweiligen Träger der Straßenbaulast, s. § 5b Abs. 1 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 des Fernstraßengesetzes ist grundsätzlich der Bund Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen.

7. Grundrechtsbindung der Autobahn GmbH des Bundes

In der Regel wird die Versammlungsbehörde für die Gewährleistung der Durchsetzung des Versammlungsgrundrechts auf Bundesfernstraßen lediglich eine bestimmte Linie für die erforderlichen Maßnahmen vorgeben, die dann von der originär zuständigen Stelle für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen und deren Umsetzung auf Bundesfernstraßen, nämlich der Autobahn GmbH des Bundes, zu beachten sind. Somit besteht in der Regel eine Verpflichtung der Autobahn GmbH des Bundes, erforderliche Verkehrssicherungsmaßnahmen im Lichte des Art. 8 GG in eigener Zuständigkeit und auf eigene Kosten anzuordnen und durchzuführen.

8. Amtshilfe

Im Hinblick auf die originäre Zuständigkeit der Autobahn GmbH des Bundes für die Anordnung und Umsetzung von Verkehrssicherungsmaßnahmen in Versammlungslagen auf Bundesfernstraßen kann bereits deswegen kein Fall der Amtshilfe vorliegen, vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 HVwVfG bzw. § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG. Hieran ändert auch die Konzentrationswirkung der versammlungsrechtlichen Entscheidung nichts, denn hiermit ist keine Zuständigkeitsänderung verbunden. Auch kompetenzrechtliche Gründe sprechen gegen einen Zuständigkeitsübergang.

Die Konzentrationswirkung der versammlungsrechtlichen Entscheidung soll lediglich eine einheitliche Entscheidung gegenüber demjenigen, der eine Versammlung durchführen möchte, bewirken; bestehende gesetzliche Zuständigkeiten für bestimmte staatliche Aufgaben werden hierdurch nicht geändert.

9. Zusammenarbeit der betroffenen Stellen

Die Ausübung des Versammlungsgrundrechts darf nicht davon abhängig sein, ob sich die betroffenen Stellen bei einem Dissens über die Zuständigkeit für bestimmte Maßnahmen einigen können. Vielmehr werden für die Bewältigung dieser Versammlungslagen in Hessen ein enger Austausch und die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen erforderlich sein.

10. Fehlende Anmeldung/ kein Veranstalter/ keine Leitung

Hierzu verweise ich ergänzend auf die Hinweise des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 17. Januar 2022, Az.: II 34 - 05d02.07-02-21/003, zu Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG während der Corona-Pandemie betreffend „Corona-, Montags- und Grablicht-Spaziergänge“, die entsprechend herangezogen werden können.

Ich bitte um entsprechende Unterrichtung der Versammlungsbehörden in Ihrem Zuständigkeitsbereich.

Im Auftrag

gez.

Dr. Kanther