

## **Allgemeinverfügung zur Anordnung von Beschränkungen für die im Bereich der Ulmer Innenstadt nicht oder nicht rechtzeitig angezeigten Versammlungen unter freiem Himmel am 07.03.2024**

Die Stadt Ulm erlässt zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgrund von § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) i. V. m. § 35 S. 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) folgende

### **Allgemeinverfügung:**

1. Alle nicht oder nicht rechtzeitig angezeigten Versammlungen, die einen landwirtschaftlichen Bezug oder Hintergrund erkennen lassen können, insbesondere im Zusammenhang mit der Subventionierung von Agrardiesel, werden in dem im anliegenden Lageplan rot markierten Geltungsbereich am 07.03.2024 von 06:00 Uhr bis 24:00 Uhr wie folgt beschränkt:
  - 1.1 Die Not- und Rettungswege sind zu jeder Zeit freizuhalten und ggf. auf Anweisung der Polizeibeamten freizuräumen. Hierfür ist stets eine Fahrspur für Rettungsfahrzeuge freizuhalten.
  - 1.2 Das Mitführen von angehängten oder angebauten Fahrzeugteilen (z.B. abnehmbarer Frontlader) an landwirtschaftlichen Zugfahrzeugen ist bei der Teilnahme an den Versammlungen untersagt. Die Teilnahme an den Versammlungen mit selbstfahrenden Arbeitsmaschinen (z. B. Mähdrescher, Häcksler) ist nicht erlaubt.
  - 1.3 Das Ablagern, Auskippen oder Ausgießen von Dünge-, Futter- oder Streumitteln sowie Tierexkrementen oder ähnlichen die Infrastruktur verschmutzenden Stoffen oder Gegenständen ist untersagt.
  - 1.4 Bei der Durchführung von Einzelfahrten und Korsos von landwirtschaftlichen Zugmaschinen und/oder Lastwägen ist auf allen öffentlichen Straßen und Wegen eine Mindestgeschwindigkeit von 15 km/h einzuhalten, soweit keine verkehrsrechtlichen Anordnungen und Regelungen entgegenstehen. Anlassloses Stehenbleiben im öffentlichen Verkehrsraum ist untersagt, soweit für diese Bereiche keine Versammlung rechtzeitig angezeigt wurde.
  - 1.5 Das Transportieren von Personen auf der Ladefläche ist verboten.
  - 1.6 Bei einer größeren Teilnehmerzahl sind Fahrzeug-Blöcke zu 10 bis maximal 15 Fahrzeugen zu bilden, zwischen denen Abstand zu halten ist, um dem übrigen Verkehr ein Ein- oder Ausfahren an den Anschlussstellen und/oder Parkplätzen zu ermöglichen.
  - 1.7 Mitgeführte Transparente und andere Gegenstände (z. B. Fahnen) müssen sicher an den Fahrzeugen angebracht werden, damit sie sich nicht lösen können und andere

Verkehrsteilnehmer gefährden. Die Sicht oder das Fahrverhalten des Fahrzeugführers darf nicht durch angebrachte Kundgebungsmittel beeinträchtigt werden.

2. Die sofortige Vollziehung der Regelungen der Ziffer 1 wird gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angeordnet.
3. Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung als bekanntgegeben. Die Regelungen dieser Allgemeinverfügung treten damit am 07.03.2024, 00:00 Uhr in Kraft.

## **Begründung**

### **I. Sachverhalt**

Seit dem 08.01.2024 kommt es bundesweit zu Protesten, Demonstrationen und Blockaden. Diese Proteste richten sich insbesondere gegen die teilweise Abschaffung der Steuervergünstigung für landwirtschaftlichen Dieselkraftstoff. Zunehmend haben sich in den letzten Wochen auch Personen mit anderen als landwirtschaftlichen Anliegen an den Aktionen beteiligt. Der Umfang und Ablauf dieser ist damit zunehmend unkalkulierbarer geworden.

Im Rahmen der bundesweiten Protestaktionen in der 2. Januar-Woche 2024 kam es im Bereich des Polizeipräsidiums Ulm - insbesondere am 08. Und 09.01.2024 - zu Sternfahrten mit Traktoren. Im Stadtbereich Ulm wurde hierbei der Verkehr stundenweise massiv gestört und blockiert. Eine nichtangemeldete Versammlung auf dem Münsterplatz mit großen landwirtschaftlichen Fahrzeugen führte zu Einschränkungen und gefährlichen Situationen für Fußgänger auf den Zufahrten und insbesondere auf dem Münsterplatz selbst.

Am 09.02.2024 fand ein Besuch des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Winfried Kretschmann, im Alb-Donau-Kreis statt. Der Ministerpräsident gehört der Partei Bündnis 90/Die Grünen an. Auf der Fahrt nach Berghülen zum dortigen Windpark sollte eine nicht angemeldete Protestversammlung stattfinden. Es konnten protestierende Landwirte mit Traktoren durch quer gestellte Streifenfahrzeuge der Polizei gestoppt werden. Es hatten sich etwa 50 Traktoren aus verschiedenen Richtungen über Feld-, Wald- und Wiesenwege um den Windpark positioniert und die Zufahrtswege blockiert. Aufgrund persönlicher Ansprache durch die Polizei räumten die Traktorfahrer schließlich den Zufahrtsweg.

Am Aschermittwoch, dem 14.02.2024, kam es im Bereich der Stadthalle Biberach im Rahmen einer unangemeldeten Versammlung zu Ausschreitungen. An diesem Tag sollte der Politische Aschermittwoch der Partei Bündnis 90/Die Grünen in Biberach stattfinden. Dort wurde die öffentliche Sicherheit und Ordnung wesentlich durch das Abhalten einer nicht angemeldeten Versammlung, Blockaden von Zufahrtsstraßen zum Veranstaltungsgelände, Abbrennen von Reifen und Stroh sowie Sachbeschädigungen / Körperverletzungen und persönliche Anfeindungen gegenüber Personen und Personengruppen beeinträchtigt.

Am 07.03.2024 wird der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft Cem Özdemir, welcher der Partei Bündnis 90/Die Grünen angehört, für einen Austausch im Stadthaus in Ulm sein. Für diesen Tag sind keine Versammlungen diesbezüglich angemeldet. Angesichts der derzeit politisch aufgeheizten Stimmung muss an diesem Tag mit Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der oben beschriebenen Art und Weise gerechnet werden.

## II. Rechtliche Würdigung

Zuständige Behörde für die Durchführung des Versammlungsgesetzes ist gemäß §§ 1, 2 der Verordnung des Innenministeriums über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz (VersGZuVo) i. V. m. §§ 105 Abs. 1, 106 Abs. 1 Nr. 4, 111 Abs. 2, 107 Abs. 4 Polizeigesetz BW (PolG) i. V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz (LVG) die Stadt Ulm.

Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung 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. Die in dieser Vorschrift als Auflagen bezeichneten beschränkenden Verfügungen müssen in engem Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen stehen.

Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit gehören nach ständiger Rechtsprechung der Schutz der Individualrechtsgüter, wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen, die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung sowie die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.

Die öffentliche Ordnung ist die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird.

Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt dann vor, wenn mit deren Verletzung fast mit Gewissheit gerechnet werden muss. Eine konkrete Gefahr ergibt sich beim Befahren des Innenstadtbereichs der Stadt Ulm und die Fußgängerzone im Bereich des Münsterplatzes mit Traktoren, da ein hohes Fußgängeraufkommen besteht. Zudem weisen Traktoren aufgrund ihrer Fahrzeuggröße eine Einschränkung des Sichtfeldes für den Fahrer auf. Der Münsterplatz dient dem Aufenthalt von Fußgängern und anlässlich der Veranstaltung im Stadthaus als Aufstellfläche der Besucher. Des Weiteren würden die Traktoren die auf dem Münsterplatz erforderlichen Rettungswege wesentlich einschränken. Bei einer Protestveranstaltung mit Traktoren in der Fußgängerzone wäre mit einem hohen Zulauf zu rechnen, wobei sich dadurch eine zusätzliche Beeinträchtigung der Verkehrswege ergibt. Des Weiteren können - aufgrund der bisherigen Erfahrungen - Protestveranstaltungen in den sozialen Medien sehr schnell bekannt gegeben werden, wobei die Protestaktionen dadurch einen schnellen Zulauf erfahren können.

Aufgrund der zeitlichen und räumlichen Nähe zu den Geschehnissen am politischen Aschermittwoch ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es zu Protesten kommt, sofern keine Vorkehrungen getroffen werden. Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass im Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung Demonstrationen und Protestaktionen geplant sind, die nicht oder nicht rechtzeitig angezeigt werden. Grund hierfür sind die im Sachverhalt dargestellten Erkenntnisse der letzten Wochen und Tage.

Als Allgemeinverfügung kann ein Verwaltungsakt unter anderem dann ergehen, wenn dieser sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet. Dies ist bei versammlungsbeschränkenden Maßnahmen gegeben, wenn sich die Maßnahmen vor dem Hintergrund eines bestimmten Ereignisses oder Anlasses an alle Personen wenden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort oder innerhalb eines näher bezeichneten räumlichen Bereichs zu Versammlungen zusammenzukommen beabsichtigen (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom

03.07.2017, Az. 4 Bs 142/17, Rn. 22 juris).

Bei nicht angezeigten Versammlungen oder Protestaktionen ist es für die Sicherheitsbehörden nicht möglich, im Vorfeld konkrete Maßnahmen zu ergreifen, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleisten.

Der Erlass einer Allgemeinverfügung zur Anordnung der oben genannten Beschränkungen ist erforderlich, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

#### **Ziffer 1.1**

Die Anordnung dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie dem Schutz von Leben und Gesundheit. Aufgrund der Erkenntnisse aus den vergangenen Versammlungen der Landwirte ist zu erwarten, dass sich diese mit Traktoren in einer ggf. sehr großen Anzahl versammeln werden. Wenn dabei keine Not- und Rettungswege freigehalten werden, ist es den Rettungskräften nicht bzw. nur erschwert möglich, Geschädigte im Falle eines Unfalls zu versorgen. Dies ist jedoch vor allem bei schweren Unfällen problematisch und kann schwerwiegende Folgen für Leben und Gesundheit der Betroffenen haben. Diese gilt es zu vermeiden. Deshalb ist es erforderlich, dass Not- und Rettungswege freigehalten werden. Zudem wird durch die Freihaltung einer Fahrspur die Beeinträchtigung des Verkehrs vermindert.

#### **Ziffer 1.2**

Das Mitführen von angehängten oder angebauten Fahrzeugteilen an den landwirtschaftlichen Zugfahrzeugen ist aufgrund der Gefährdung von Leib und Leben aller an der Versammlung teilnehmenden Personen und Dritter untersagt. Anbauteile an Zugfahrzeugen, wie beispielsweise abnehmbare Frontlader mit Schaufel oder Gabel sowie Anhänger, erweitern die Größe des Fahrzeuges. Bei Verkehrsteilnehmern, insbesondere bei Passanten, die die Straße queren wollen, führen diese Anbauteile zu erheblichen Sichtbehinderungen. Zusätzlich entstehen mitunter bauartbedingt tote Winkel, welche die Fahrt innerhalb von Städten oder Ortschaften bei hohem Verkehrs- und Personenaufkommen wesentlich schwieriger und gefährlicher machen. Auch ein Rangieren auf engen Straßen wird durch die Erweiterung der Fahrzeuge wesentlich erschwert oder unmöglich. So können Not- und Rettungswege unter Umständen nicht oder nicht rechtzeitig freigegeben werden. Auch hierdurch wird die Gesundheit von Menschen gefährdet.

#### **Ziffer 1.3**

Die Anordnung dient ebenfalls der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Mit dem Ablagern, Auskippen oder Ausgießen von Dünge-, Futter- oder Streumitteln sowie Tierexkrementen oder ähnlichen die Infrastruktur verschmutzenden Stoffen oder Gegenständen können Geruchsbelästigungen, Gefahren für andere Verkehrsteilnehmer und eine Beeinträchtigung des Straßenverkehrs einhergehen. Weiterhin stellt dies unter Umständen eine Sachbeschädigung dar, welche als Straftat gilt. Somit würde hierdurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt werden. Weiterhin kann die Beseitigung der Stoffe bzw. Gegenstände je nach Art der Verunreinigung mit viel Aufwand und hohen Kosten verbunden sein. Bei Versammlungen von Landwirten, insbesondere im Rahmen des Aschermittwochs in Biberach, kam es bereits zu derartigen Aktionen.

#### **Ziffer 1.4**

Diese Anordnung dient dem Schutz von Leben und Gesundheit der Versammlungs- und Verkehrsteilnehmer sowie der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und damit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Durch langsamer als 15 km/h fahrende landwirtschaftliche Zugmaschinen oder Lastwägen kam es in jüngster Zeit immer wieder zu massiven Rückstauungen und damit zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Bereits nach § 3 Abs. 2 Straßenverkehrsordnung (StVO) dürfen

Kraftfahrzeuge ohne triftigen Grund nicht derart langsam fahren, dass sie den Verkehrsfluss behindern.

#### **Ziffer 1.5**

Die Beschränkung dient dem Schutz von Leben und Gesundheit der Versammlungsteilnehmer. Das Transportieren von Personen auf der Ladefläche ist mit großen Gefahren verbunden. Beispielsweise könnten die Personen von der Ladefläche fallen und sich hierdurch verletzen. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass nachfolgende Fahrzeuge nicht rechtzeitig reagieren können und die Personen somit von den Fahrzeugen erfasst werden. Dies könnte gravierende Folgen für das Leben der Personen haben. Es ist kein berechtigtes Interesse seitens der Teilnehmer ersichtlich, welches diese Gefahren überwiegen könnte.

#### **Ziffer 1.6**

Die Anordnung dient dem ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung sowie der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Sie verringert die Beeinträchtigungen der Demonstrationen auf den Straßenverkehr und damit auch die von den Versammlungen ausgehenden Gefahren.

#### **Ziffer 1.7**

Die Beschränkung dient ebenfalls der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Wenn mitgeführte Transparente nicht sicher an den Fahrzeugen angebracht werden, kann es passieren, dass diese herunterfallen. Da die Transparente in der Regel nicht lediglich aus Papier bestehen, besteht die Gefahr, dass durch ein Herunterfallen Versammlungsteilnehmer verletzt oder Fahrzeuge beschädigt werden. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass sich loslösende Kundgebungsmittel die Sicht der anderen Teilnehmer behindern oder diese erschrecken würden. Dies könnte zu unvorhergesehenen Reaktionen, wie plötzlichem Abbremsen, Beschleunigen oder ruckartigen Lenkbewegungen führen. Diese könnten wiederum Auffahrunfälle und ähnliche Schäden zur Folge haben. Durch die Anordnung, Transparente und andere Gegenstände sicher an den Fahrzeugen anzubringen, wird dieser Gefahr entgegengewirkt. Den Teilnehmern ist es nach möglich, Transparente und andere Gegenstände anzubringen. Ein berechtigtes Interesse der Teilnehmer an einer nicht ordnungsgemäßen Befestigung der Gegenstände ist nicht ersichtlich.

Die Anordnung der Beschränkungen erfolgt in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens § 40 LVwVfG. Die angeordneten Beschränkungen entsprechen – unter Abwägung der Interessen der Demonstranten gegenüber dem Recht der Allgemeinheit auf Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung – dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die vorliegende Allgemeinverfügung ist ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel, um einem unkontrollierten, nicht angezeigten und sicherheitsrechtlich nicht vertretbaren Versammlungsgeschehen vorzubeugen, zumal die durch diese Verfügung ergehenden zusätzlichen Beschränkungen gegenüber den bereits kraft Gesetzes bestehenden Regelungen, insbesondere mit Blick auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, nur geringfügig sind. Mildere Mittel, welche gleich effektiv wären, sind nicht ersichtlich.

Die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Anzeigepflicht mit Art. 8 Grundgesetz (GG) ist bereits durch die Rechtsprechung anerkannt. Die Beschränkung der nicht angezeigten Versammlungen unter Berücksichtigung der hier dargelegten konkreten Umstände ist gerechtfertigt, da die unbekanntem Veranstalter und Versammlungsteilnehmer keinen Anspruch auf Abhaltung ihrer Versammlung ohne Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben. Ausdrücklich zu betonen ist an dieser Stelle, dass es mit der vorliegenden Allgemeinverfügung nicht darum geht, gemeinschaftlichen öffentlich geäußerten Protest zu verhindern. Es sollen nur die rechtsmissbräuchliche und bewusste Nichtanmeldung der geplanten Versammlungen und die damit verbundenen Gefahren für die öffentliche

Sicherheit und Ordnung sowie die Gefährdung der Teilnehmenden, unbeteiligter Dritter wie auch der Polizei- und Rettungskräfte vor Ort verhindert werden.

### **Ziffer 2: Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Nach Abwägung aller betroffenen Interessen musste die Anordnung unter Ziffer 1 dieser Allgemeinverfügung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zur sofortigen Vollziehung angeordnet werden. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung bedeutet, dass diese Verfügung auch dann befolgen muss, wenn Widerspruch erhoben wird, da dieser keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Die Anordnung ist im besonderen öffentlichen Interesse geboten. Die Maßnahme dient unmittelbar dem Schutz hochwertiger Rechtsgüter, insbesondere dem Schutz von Individualrechtsgütern wie Leben und Gesundheit anderer Personen und überwiegt somit dem Interesse, diese Allgemeinverfügung zunächst durch Rechtsbehelfe auf Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Die hohe Bedeutung der Schutzgüter Leben und Gesundheit rechtfertigen es, die in dieser Verfügung ausgesprochenen Einschränkungen mit sofortiger Wirkung anzuordnen.

Der Zweck der Verfügung kann nur durch die sofortige Entfaltung der Rechtswirkung erreicht werden. Ein Abwarten bis zum Eintritt der Bestandskraft der Verfügung würde den angestrebten Erfolg, nämlich den Schutz hochwertiger Rechtsgüter Unbeteiligter zu gewähren, mit Sicherheit vereiteln und konnte somit nicht erwogen werden. Im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung unterliegt das Interesse der Versammlungsteilnehmer daran, zunächst ein Rechtsbehelfsverfahren durchzuführen, bevor sie diese Verfügung befolgen müssen. In Anbetracht der massiven Rechtsverstöße in den vergangenen Wochen und angesichts der derzeit aufgeheizten politischen Stimmung doch möglicher massiver Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann eine aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln deshalb nicht hingenommen werden.

### **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe bei der Stadt Ulm, Bürgerdienste I, Abt. Sicherheit, Ordnung und Gewerbe, Olgastraße 66, 89070 Ulm oder bei allen anderen Dienststellen der Stadt Ulm Widerspruch erhoben werden.

Das Verwaltungsgericht Sigmaringen kann gemäß § 80 Abs. 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ganz oder teilweise wiederherstellen. Der Antrag ist schon vor Erhebung der Anfechtungsklage zulässig.

Ulm, den 06.03.2024



Martin Ansbacher  
Oberbürgermeister

Tag der Veröffentlichung: 06.03.2024

Lageplan zur Allgemeinverfügung für den 07.03.2024

