

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 271/2018-6

17. Juni 2019

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Dr. Anna Katharina STRUTH

als Schriftführerin,

über den Antrag des VERWALTUNGSGERICHTES WIEN, (Teile des) § 7a Versammlungsgesetz 1953 als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antrag

Mit dem vorliegenden, auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a B-VG gestützten Antrag begehrt das Verwaltungsgericht Wien als antragstellendes Gericht, "[...] § 7a Abs. 1 bis 4 des Versammlungsgesetzes 1953, BGBl. Nr. 98/1953, in der Fassung BGBl. I Nr. 63/2017, in eventu [...] § 7a Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 des Versammlungsgesetzes 1953, BGBl. Nr. 98/1953, in der Fassung BGBl. I Nr. 63/2017, in eventu [...] § 7a Abs. 1, des Satzes 'Wird von der Behörde nichts anderes festgelegt, gelten 50 Meter im Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich.' in Abs. 3 und Abs. 4 des Versammlungsgesetzes 1953, BGBl. Nr. 98/1953, in der Fassung BGBl. I Nr. 63/2017" als verfassungswidrig aufzuheben.

1

II. Rechtslage

Die §§ 7a und 19 des Versammlungsgesetzes 1953, BGBl. 98/1953, idF BGBl. I 63/2017 (im Folgenden: VersG) lauten wie folgt (die angefochtenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

2

"§ 7a. (1) Der Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung ist jener Bereich, der für deren ungestörte Abhaltung erforderlich ist.

(2) Die Behörde hat unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, der Anzahl der erwarteten Teilnehmer sowie des zu erwartenden Verlaufes den Umfang des Schutzbereiches festzulegen. Die Festlegung eines Schutzbereiches, der 150 Meter im Umkreis um die Versammelten überschreitet, ist nicht zulässig.

(3) Die Behörde kann von einer ausdrücklichen Festlegung des Schutzbereiches absehen, wenn 50 Meter im Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich angemessen sind. Wird von der Behörde nichts anderes festgelegt, gelten 50 Meter im Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich.

(4) Eine Versammlung ist am selben Ort und zur selben Zeit sowie im Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung verboten.

[...]

§ 19. Übertretungen dieses Gesetzes sind, insofern darauf das allgemeine Strafgesetz keine Anwendung findet, von der Bezirksverwaltungsbehörde, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, aber von der Landespolizeidirektion, mit Arrest bis zu sechs Wochen oder mit Geldstrafe bis zu 720 Euro zu ahnden."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Dem Antrag liegen folgende Sachverhalte zugrunde:

3

Beim Verwaltungsgericht Wien sind mehrere Beschwerden gegen Straferkenntnisse der Landespolizeidirektion Wien vom 2. September bzw. vom 12. Oktober 2017 wegen Übertretung des § 7a Abs. 4 iVm § 19 VersG anhängig. In den Straferkenntnissen wird den Beschwerdeführerinnen u.a. zur Last gelegt, jeweils "am 24.06.2017, um 16:55 Uhr in Wien 7., Burggasse 69 als Teilnehmer der Versammlung zum Thema gegen 'Pro P[a]lästina Demo', innerhalb von 50 Meter einer angemeldeten und behördlich genehmigten Versammlung mitgewirkt" zu haben, "obwohl innerhalb des Schutzbereiches von 50 Meter vom behördlich genehmigten Versammlungsort, keine anderen Versammlungen abgehalten werden dürfen."

4

2. Das Verwaltungsgericht Wien legt die Bedenken, die es zur Antragstellung beim Verfassungsgerichtshof bestimmt haben, wie folgt dar (ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen):

5

"Nach dem Wortlaut des § 7a Abs. 4 VslgG ist eine Versammlung am selben Ort und zur selben Zeit sowie im Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung verboten. Als Schutzbereich gelten nach § 7a Abs. 3 VslgG jedenfalls 50 m im Umkreis um die Versammelten. Dies ergibt sich daraus, dass die Behörde von der ausdrücklichen Festlegung des Schutzbereiches absehen kann, wenn 50 m im Umkreis der Versammelten als Schutzbereich angemessen sind respektive 50 m als Schutzbereich im Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich gelten, wenn von der Behörde nichts anderes festgelegt wird.

Im Lichte dessen ist davon auszugehen, dass bei jeder (rechtmäßigen) Versammlung, dazu gehören wohl auch Spontanversammlungen, ein Schutzbereich im Umkreis um die Versammelten im Ausmaß von 50 m gilt und nach § 7a Abs. 4 VslgG in diesem Bereich ein absolutes Versammlungsverbot – sohin ohne Einzelfallprüfung – vorgesehen ist.

Dieser Ansicht stehen die Gesetzesmaterialien nicht entgegen, da etwa in der Begründung des Individualantrages zu Z 4 (§ 7a) festgehalten wurde, dass '[j]ede angemeldete Versammlung dieser Schutzbereich umgeben soll. Innerhalb dieses Bereichs darf eine andere Versammlung nicht abgehalten werden.' (vgl. 2063/A vom 29.03.2017, XXV. GP). Im Ausschussbericht (vgl. 1610 der Beilagen, XXV. GP, zu Z 4 (§ 7a)) wird dazu ausgeführt, dass Versammlungen im Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung von der Behörde zu untersagen sind. Gleichsam wird festgehalten, dass '[j]ede rechtmäßige Versammlung['] dieser Schutzbereich umgeben soll und wortgleich heißt es dazu weiters: 'Innerhalb dieses Bereichs darf eine andere Versammlung nicht abgehalten werden'.

Anders als in den Fällen des § 6 VslgG (Bestimmung über die Untersagung einer Versammlung) und des § 13 VslgG (Bestimmung über die Auflösung einer Versammlung), die nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (z.B. VfSlg. 10.443/1985) einer Einzelfallprüfung im Wege der verfassungskonformen Interpretation gemäß Art. 11 Abs. 2 EMRK zugänglich sind, ist dies im Fall des § 7a Abs. 4 VslgG gerade nicht möglich. Nach der Textierung des § 6 VslgG sind Versammlungen, 'deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährden' von der Behörde zu untersagen. § 13 VslgG sieht vor, dass 'nach den Umständen' die Versammlung aufzulösen ist, wenn diese gegen Vorschriften des Versammlungsgesetzes verstößt. Beide Bestimmungen lassen daher im aufgezeigten Umfang eine Einzelfallprüfung zu, respektive erfordern geradezu eine solche von der Versammlungsbehörde. Demgegenüber ist der Textierung des § 7a Abs. 4 VslgG – wie bereits unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien dargelegt wurde – keine derartige Entscheidungsbefugnis der Versammlungsbehörde zu entnehmen, zumal sie jedenfalls im Schutzbereich im Umkreis um die Versammelten im Ausmaß von 50 m eine Versammlung zu untersagen hat. Demnach entfällt jede Überprüfung ob der Notwendigkeit und damit auch der Erforderlichkeit eines Versammlungsverbotes im Schutzbereich – somit ungeachtet der Umstände des Einzelfalls – zur Gänze.

Das so zu verstehende, absolute Versammlungsverbot im Schutzbereich im Umkreis um die Versammelten im Ausmaß von 50 m nach § 7a Abs. 4 VslgG widerspricht jedoch dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 12 StGG und Art. 11 EMRK:

Nach Art. 12 StGG haben die österreichischen Staatsbürger das Recht, sich zu versammeln und Vereine zu bilden. Die Ausübung dieser Rechte wird durch besondere Gesetze geregelt.

Art. 11 Abs. 1 EMRK gewährleistet allen Menschen das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (z.B. VfSlg. 19.962/2015) ist ein Eingriff in das durch Art. 11 EMRK verfassungsgesetzlich

garantierte – unter Gesetzesvorbehalt stehende – Recht dann verfassungswidrig, wenn die ihn verfügende Entscheidung auf einer dem Art. 11 EMRK widersprechenden Rechtsvorschrift beruht. Die Schranken für die Ausübung der Versammlungsfreiheit von Art. 11 Abs. 2 EMRK sind so gezogen, dass nur vom Gesetz vorgesehene Einschränkungen zulässig sind, die im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

Obzwar absolute Versammlungsverbote nicht per se verfassungswidrig (vgl. VfSlg. 19.423/2011 zur 'Bannmeile') und auch mit Blick auf die Bestimmung des Art. 11 EMRK nicht gänzlich ausgeschlossen sind, müssen sie dennoch zur Erreichung eines nach Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Zieles zwingend notwendig sein. Danach darf die Ausübung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts Versammlungsfreiheit keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden, als den vom Gesetz vorgesehenen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

So hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung zu VfSlg. 19.962/2015 m.w.H. festgehalten, dass bereits die Untersagung einer Versammlung das Recht auf Versammlungsfreiheit in besonders gravierender Weise beeinträchtigt und diese Maßnahme nur zulässig ist, wenn sie zur Erreichung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ziele zwingend notwendig ist, sodass die Untersagung einer Versammlung stets nur ultima ratio sein kann. Das muss umso mehr für absolute Versammlungsverbote – wie vorliegend nach § 7a Abs. 4 VslgG – gelten. Demnach wird ein strenger Maßstab anzulegen sein und bedarf ein solches absolutes Verbot einer besonderen Rechtfertigung, respektive muss auf spezifisch, eng abzusteckende Konstellationen zugeschnitten sein (vgl. etwa EGMR vom 07.02.2017, Lashmankin u.a. gegen Russland). Versammlungsverbote in diesem Ausmaß müssen daher einen Ausnahmecharakter haben.

Wie bereits dargelegt wurde, ist nach § 7a Abs. 4 VslgG – ohne anzustellender Einzelfallprüfung – jede Versammlung in der normierten Schutzzone verboten. Daher ist es Teilnehmern anderer (Gegen-)versammlungen grundsätzlich verboten, in diesem Bereich eine Versammlung abzuhalten, aber auch zu den Versammlungsteilnehmern dazuzustoßen. Denkbar wären hier verschiedene friedliche Versammlungen gleich- oder ähnlich Gesinnter. Das Versammlungsverbot im 50 m Bereich gilt daher für jede Art der Versammlung und uneingeschränkt.

Dadurch erfahren die Gegendemonstranten bzw. die Teilnehmer anderer (Gegen-)versammlungen einen Eingriff in ihr verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 EMRK, das – auch nach Ansicht des EGMR – beide Gruppierungen gleichermaßen schützt. Es ist in diesem Zusammenhang zudem zu bemerken, dass ein absolutes Versammlungsver-

bot in einer gewissen Schutzzone rund um eine Versammlung, das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht nur einschränken, sondern auch – abhängig von den räumlichen Gegebenheiten – gänzlich unmöglich machen kann.

Diese staatliche Maßnahme des absoluten Versammlungsverbotes verfolgt ein legitimes Ziel nach Art. 11 Abs. 2 EMRK, da die Durchführung bzw. Abhaltung der rechtmäßigen – und damit zumeist angemeldete Versammlung – geschützt werden soll. Dahingehend ist auch der Ausschussbericht und die Begründung des Individualantrags zu verstehen, wenn ausgeführt wird, dass die Anmeldung einer Versammlung an einem Ort, an dem bereits eine andere Versammlung stattfinden soll, zumeist Ausdruck dafür ist, dass die ursprüngliche Versammlung gestört oder ihr Ziel verhindert werden soll. Das absolute Versammlungsverbot im Schutzbereich dient zweifellos auch dem Schutz der Meinungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer nach Art. 10 EMRK sowie dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Versammlungsteilnehmer und einschreitenden Organe der öffentlichen Sicherheit. Im Lichte dessen kann das in Rede stehende absolute Versammlungsverbot im 50 m Schutzbereich als Maßnahme zur Aufrechterhaltung der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und dem Schutz der Gesundheit und der Rechte und Freiheiten anderer nach Art. 11 Abs. 2 EMRK verstanden werden, das auch geeignet erscheint, diese angestrebten Ziele zu verfolgen.

Diese staatliche vorgesehene Maßnahme wird auch erforderlich sein. Es könnte zwar unter Umständen genügen, eine (potentiell) gefährliche Versammlung nach § 6 VslgG zu untersagen oder diese gegebenenfalls nach § 13 VslgG aufzulösen. Es wird jedoch nicht übersehen, dass mitunter eine ex ante als 'ungefährlich' beurteilte Versammlung innerhalb kürzester Zeit ihren Charakter verlieren kann. Die gilt gleichsam hinsichtlich der Örtlichkeit als auch hinsichtlich ihrer 'Gefährlichkeit', vgl. VfSlg. 14.365/1995). Daher wird die Möglichkeit einer Untersagung der Versammlung nach § 6 VslgG, um die angestrebten Ziele zu erreichen, unter Umständen nicht ausreichen. In diesem Fall könnte die Versammlung nur noch aufgelöst werden und kann das Ziel, die Gefahr bereits vor einer Eskalation zu bannen, nicht erreicht werden. In diesen Fällen werden die Befugnisse nach §§ 35 bis 38 und 81 sowie 82 SPG ebenso nicht ausreichen.

Die Bedenken bestehen indes ob der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme des absoluten Versammlungsverbotes im Schutzbereich von 50 m nach § 7a Abs. 4 VslgG. Wie bereits unter Hinaus auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ausgeführt wurde, bedarf es im Fall der Untersagung und Auflösung einer Versammlung immer einer umfassenden an strengen Maßstäben zu messenden Einzelfallprüfung. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes Wien muss dies gleichsam, respektive umso mehr bei einem absoluten Versammlungsverbot gelten. Absolute Verbote sind besonders rechtfertigungsbedürftig, müssen auf spezifisch, eng abgesteckte Konstellationen zugeschnitten sein und Ausnahmecharakter haben. Gerade dies ist nach der Bestimmung des § 7a Abs. 4 VslgG nicht der Fall, da das darin normierte Verbot generell und pauschal gilt. Weder der Regelungsinhalt noch die Textierung dieser Bestimmung lassen die Durchfüh-

rung einer Einzelfallprüfung zu. Demgegenüber ist nicht zu erkennen, dass eine solche Einzelfallprüfung die zuvor genannten und angestrebten Ziele konterkarieren würde. Das Verwaltungsgericht Wien sieht keinen Grund, weshalb ein Versammlungsverbot für einen näher normierten und erforderlichen Schutzbereich nicht im Einzelfall auf die Notwendigkeit und damit auch auf die Verhältnismäßigkeit einer Überprüfung unterzogen werden soll, um so den Erfordernissen des Art. 11 EMRK zu genügen. Das in § 7a Abs. 4 VslgG normierte absolute Versammlungsverbot im Schutzbereich von 50 m lässt indes eine derartige Abwägung zwischen Rechtsgütern nicht zu. Daher ist § 7a Abs. 4 VslgG verfassungsrechtlich bedenklich."

3. Die Bundesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie unter Anschluss der bereits im Verfahren G 19/2018 erstatteten Äußerung erneut den im Antrag erhobenen Bedenken entgegentritt. Wörtlich führt sie insbesondere aus:

6

"[...] Die angefochtene Bestimmung erweist sich [...] als grundrechtlich ambivalent, erscheint sie doch je nach Blickwinkel als vornehmlich grundrechtsbeschränkende oder grundrechtsschützende Maßnahme. Die Regelung ist insofern von vornherein nicht mit absoluten Versammlungsverboten vergleichbar, die allein öffentlichen Interessen dienen und nicht auch dem Schutz des Versammlungsrechts Dritter, wie etwa die sog. Bannmeile gemäß § 7 VersG. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte kommt dem Staat im Bereich der Schutzpflichten und gerade auch beim Ausgleich widerstreitender Grundrechtspositionen ein weiter Gestaltungsspielraum zu [...].

[...] Die im Antrag dargelegten Bedenken fußen wesentlich auf der Annahme, dass die angefochtene Bestimmung ein absolutes Versammlungsverbot statuiere und keine Einzelfallprüfung zulasse. Sie beruhen damit auf einem unzutreffenden Verständnis der Rechtslage, da § 7a VersG die Behörde – ganz im Gegenteil – sogar verpflichtet, eine umfassende Prüfung des Einzelfalles vorzunehmen:

[...] Bereits aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich eindeutig, dass die Behörde jeweils einen für die angezeigte Versammlung angemessenen Schutzbereich festzulegen hat (s. § 7a Abs. 2 und 3 VersG), der Umfang des Schutzbereiches also stets auf die Umstände des konkreten Falles zugeschnitten werden muss.

[...] Bei der Festlegung des Schutzbereiches hat die Behörde sämtliche Aspekte des Einzelfalles zu prüfen, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und insbesondere auf den notwendigen Ausgleich widerstreitender Grundrechtspositionen zu achten [...]. Sie muss dabei danach streben, möglichst allen betroffenen Personen die effektive Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit zu ermöglichen. Die Behörde hat daher einerseits zu gewährleisten, dass grundsätzlich auch Versammlungen mit gegenläufigen Zielen in naher räumlicher Umgebung stattfinden können, und andererseits die notwendigen Schritte zu setzen,

um zu verhindern, dass manche Personen anderen die Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit durch übermäßige Störungen faktisch verunmöglichen.

Schon weil § 7a VersG genauso wie andere einfachgesetzliche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit im Einklang mit Art. 11 Abs. 2 EMRK auszulegen ist, hat die Behörde dabei die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu berücksichtigen. Der verfassungskonformen Interpretation kommt gerade im Versammlungsrecht eine besondere Bedeutung zu[...].

[...] Anders als das antragstellende Gericht offenbar vermeint, existiert kein absoluter Mindestumfang des Schutzbereiches – wie oben ausgeführt, normiert § 7a VersG lediglich eine 'Obergrenze' für die Festlegung des Schutzbereiches, aber keine 'Untergrenze' [...]. Damit wird sichergestellt, dass die Behörde in der Lage ist, den Umfang des Schutzbereiches so festzulegen, wie es im konkreten Fall erforderlich ist, um die Versammlung zu schützen.

Ein enger Schutzbereich ist vor allem dann festzulegen, wenn dies notwendig ist, um einer anderen Versammlung Raum zur Abhaltung zu geben – in den Gesetzesmaterialien zu § 7a VersG wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch durch den Schutzbereich in das Recht auf Versammlungsfreiheit dritter Personen nur soweit als unbedingt erforderlich eingegriffen werden darf (vgl. AB 1610 BlgNR 25. GP 4). Die Behörde hat stets danach zu streben, möglichst allen betroffenen Personen die Ausübung ihrer Grundrechte zu ermöglichen [...]. Bei der konkreten Festlegung des Schutzbereiches wird daher etwa zu berücksichtigen sein, ob eine Störung der Versammlungsfreiheit der ursprünglichen Versammlung zu erwarten ist oder ob es sich um eine den gleichen oder ähnlichen Zwecken dienende Versammlung handelt, in gleicher Weise aber auch, dass die Kundgabe konträrer Meinungen im Rahmen einer 'Gegenversammlung' auch in räumlicher Nähe zur ursprünglichen Versammlung möglich sein soll.

[...] Wird der Behörde eine Versammlung angezeigt, deren beabsichtigter Ort im Schutzbereich einer anderen Versammlung liegt, hat sie vor einer allfälligen Untersagung dem Veranstalter im Rahmen eines 'Dialogverfahrens' eine Änderung des Versammlungsortes oder der Versammlungszeit nahezulegen [...]. Da der Zweck einer Versammlung regelmäßig nicht ausschließlich an einem einzigen Ort und zur selben Zeit erreicht werden kann, ist dem Veranstalter mitunter auch eine Modifikation des ursprünglich geplanten Versammlungsortes bzw. der ursprünglich geplanten Versammlungszeit zumutbar (vgl. VfSlg. 18.601/2008).

Freilich können sich aus der Versamlungsanzeige auch Umstände ergeben, die eine Änderung eines bereits festgelegten Schutzbereiches rechtfertigen bzw. sogar erfordern [...], damit auch die weitere Versammlung am ursprünglich geplanten Versammlungsort abgehalten werden kann. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die später angemeldete Versammlung eine starke traditionelle oder

thematische Verbindung mit einem bestimmten Versammlungsort aufweist (zB Maiaufmärsche).

[...] Die bisherige Behördenpraxis belegt, dass § 7a VersG die grundrechtlich geforderte Abwägung in Form einer differenzierten Festlegung des Schutzbereichs zulässt und im Einzelfall einer maßhaltenden Vollziehung zugänglich ist:

Nach Angaben der Landespolizeidirektion Wien wurden von Juni 2017 bis Dezember 2017 in Wien 17.845 Versammlungen angezeigt. In lediglich vier Fällen (!) wurde ein größerer Schutzbereich als 50 Meter festgelegt. Die Gründe dafür lagen in der Aufrechterhaltung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit. So wurde zB bei einer Versammlung sog. Identitärer – aufgrund des hohen Gefahrenpotentials – der Schutzbereich erweitert. Mit dem Höchstausmaß von 150 Metern im Umkreis um die Versammelten wurde der Schutzbereich etwa beim sog. 'Marsch fürs Leben', einer Versammlung von Abtreibungsgegner[n] am 25. November 2017, festgelegt.

Hingegen wurden etwa am 10. August 2017 durch 'Verordnung der Landespolizeidirektion Wien, mit der Schutzbereiche bestimmter Versammlungen wahlwerbender Parteien vor der Nationalratswahl 2017 festgelegt werden', die Schutzbereiche für rechtmäßige Versammlungen unter freiem Himmel, die wahlwerbende Parteien zur Nationalratswahl 2017 mit wenigen Teilnehmern zum Zwecke der Werbung von Wahlen abhielten, gegenüber anderen gleichartigen Versammlungen generell mit fünf Metern festgelegt, sofern nicht im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände von der Behörde ein größerer Schutzbereich bestimmt wurde. Diese Festlegung betraf im Ergebnis mehrere tausend Versammlungen.

[...] Das antragstellende Gericht scheint überdies außer Acht zu lassen, dass eine allfällige Untersagung oder Auflösung einer Versammlung wegen eines Verstoßes gegen § 7a Abs. 4 VersG auf Basis der §§ 6 bzw. 13 VersG zu erfolgen hat. Diese beiden Bestimmungen ermächtigen die Behörde jedoch nur zur Setzung solcher Maßnahmen, die zur Erreichung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ziele notwendig sind [...], verlangen also jedenfalls eine umfassende grundrechtliche Interessenabwägung.

[...] Bei einer Gesamtbetrachtung zeigt sich sohin, dass die angefochtene Bestimmung kein generelles und absolutes Verbot von (Gegen-)Versammlungen bzw. keine absolute Verpflichtung zu deren Untersagung bzw. Auflösung normiert. Vielmehr hat die Behörde gleich mehrfach im Rahmen einer Einzelfallprüfung eine Interessenabwägung zwischen dem grundrechtlich gebotenen Schutz einer rechtmäßigen Versammlung einerseits und dem Recht auf Durchführung einer Versammlung andererseits vorzunehmen und Grundrechtseingriffe auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Der Schutzbereich stellt somit ein effektives und maßhaltendes Instrument dar, um zu verhindern, dass

durch eine weitere Versammlung die Versammlungsfreiheit der Teilnehmer der 'ursprünglichen' Versammlung unterlaufen wird [...].

[...] Auch die Bedenken des antragstellenden Gerichts bezüglich der Kundmachung des Umfangs des Schutzbereiches gehen ins Leere: Wie ausgeführt, erfolgt die Festlegung des Schutzbereiches mittels Verordnung, die den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechend kundzumachen ist [...]. Die Behörde hat also zu gewährleisten, dass alle Betroffenen in der Lage sind, Kenntnis von einem von ihr festgelegten Schutzbereich zu erlangen. Legt die Behörde keinen Schutzbereich fest, besteht ebenso Klarheit, da diesfalls ex lege 50 Meter im Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich gelten (§ 7a Abs. 3 zweiter Satz VersG)."

IV. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Antrages

1.1. Der Verfassungsgerichtshof ist nicht berechtigt, durch seine Präjudizialitätsentscheidung das antragstellende Gericht an eine bestimmte Rechtsauslegung zu binden, weil er damit indirekt der Entscheidung dieses Gerichtes in der Hauptsache vorgehen würde. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf daher ein Antrag iSd Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG bzw. des Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a B-VG nur dann wegen mangelnder Präjudizialität zurückgewiesen werden, wenn es offenkundig unrichtig (denk unmöglich) ist, dass die – angefochtene – generelle Norm eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden Gerichtes im Anlassfall bildet (vgl. etwa VfSlg. 10.640/1985, 12.189/1989, 15.237/1998, 16.245/2001 und 16.927/2003).

7

Wie der Verfassungsgerichtshof im Beschluss vom 14. Juni 2018, G 19/2018, bereits ausgeführt hat, ist das Verwaltungsgericht Wien jedenfalls denkmöglich von der Präjudizialität (auch) der Voraussetzungen "am selben Ort und zur selben Zeit" ausgegangen; ist doch der Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung der gesetzlichen Ausgestaltung nach naturgemäß räumlich und zeitlich begrenzt.

8

1.2. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind (zum Anfechtungsumfang vgl. abermals VfGH 14.6.2018, G 19/2018), erweist sich der Hauptantrag daher als zulässig, sodass auf die vom Verwaltungsgericht Wien gestellten Eventualanträge nicht weiter einzugehen ist.

9

2. In der Sache

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG auf die Erörterung der aufgeworfenen Fragen zu beschränken (vgl. VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen verfassungswidrig ist (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003). 10

2.2. Der Antrag ist nicht begründet. 11

2.2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits mehrfach auf die Pflicht des Staates, die Ausübung des Versammlungsrechtes zu gewährleisten, hingewiesen (zB VfSlg. 19.852/2014). Das Recht auf Versammlungsfreiheit gewährleistet demgegenüber allerdings nicht, vor einer Konfrontation mit politischen Meinungen bewahrt zu werden (vgl. VfSlg. 15.170/1998), und darf auch nicht durch Verhängung eines Platzverbotes gemäß § 36 Abs. 1 SPG gewährleistet werden (VfSlg. 19.978/2015). In der Literatur wurde vor Einführung des § 7a VersG bemängelt, dass Versammlungsbehörden in diesem Zusammenhang über eingeschränkte Mittel verfügen (zB *Klaushofer*, Platzverbotszonen und Versammlungsrecht, ZfV 2017, 425). 12

Mit der Einführung des § 7a VersG bezweckte der Gesetzgeber, wie auch die Gesetzesmaterialien belegen, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu schützen. Um den ungehinderten Ablauf einer Versammlung gewährleisten zu können, habe die Behörde sichernde Vorkehrungen zum Schutz der Versammlung, etwa vor Gegendemonstrationen, zu treffen. Durch ein Auseinanderhalten von Versammlungen, deren Teilnehmer andere, oft gegenläufige Interessen verfolgen, könne dieses Ziel erreicht werden. Sei der Schutzbereich eindeutig abgesteckt, bestehe für alle Beteiligten Klarheit darüber, wo die Freiheit des einen ende und die des anderen beginne (IA 2063/A 25. GP, 4 sowie AB 1610 BlgNR 25. GP, 4). 13

§ 7a Abs. 4 VersG enthält ein Versammlungsverbot am selben Ort und zur selben Zeit sowie im Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung, dessen Nichtbe- 14

folgung gemäß § 19 VersG mit Arrest bis zu sechs Wochen oder mit Geldstrafe bis zu 720 Euro zu ahnden ist.

§ 7a Abs. 1 VersG definiert den Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung als jenen Bereich, der "für deren ungestörte Abhaltung erforderlich ist". 15

§ 7a Abs. 2 erster Satz VersG enthält eine behördliche Verpflichtung, anhand näher bezeichneter Kriterien (örtliche Gegebenheiten, Anzahl der erwarteten Teilnehmer, zu erwartender Verlauf) den Umfang ebendieses Schutzbereichs festzulegen. § 7a Abs. 2 zweiter Satz VersG sieht einen Höchstumfang von 150 Metern vor. 16

Gemäß § 7a Abs. 3 erster Satz VersG kann die Behörde von einer ausdrücklichen Festlegung absehen, wenn sie nach Abwägung zutreffend zu dem Schluss gekommen ist, dass 50 Meter Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich angemessen sind. § 7a Abs. 3 zweiter Satz VersG trifft eine Regelung für den Fall, in dem die Behörde (noch) nichts anderes festgelegt hat: Hier gelten 50 Meter im Umkreis um die Versammelten als Schutzbereich. 17

2.2.2. Das Verwaltungsgericht Wien hegt nun auf das Wesentliche zusammengefasst das Bedenken, dass § 7a Abs. 4 VersG – im Gegensatz zu § 6 VersG und § 13 VersG – eine Einzelfallprüfung nicht zulasse. Da die Versammlungsbehörde "jedenfalls im Schutzbereich im Umkreis um die Versammelten im Ausmaß von 50 m eine Versammlung zu untersagen" habe, entfalle jede Überprüfung ob der Notwendigkeit und damit auch der Erforderlichkeit eines Versammlungsverbotes im Schutzbereich – somit ungeachtet der Umstände des Einzelfalls – zur Gänze. Dies widerspreche dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 12 StGG und Art. 11 EMRK. 18

Das Verwaltungsgericht Wien geht hierbei offenbar davon aus, dass der Umfang des Schutzbereichs einer jeden Versammlung stets mindestens 50 Meter betragen müsse. 19

Diese Auffassung ist jedoch nicht zutreffend: 20

§ 7a VersG – insbesondere dessen Abs. 3 – statuiert – im Gegensatz zum absoluten Höchstumfang von 150 Metern gemäß § 7a Abs. 2 zweiter Satz VersG – keinen absolut geltenden Mindestumfang, sondern trifft eine Regelung für die Fälle, in denen die Versammlungsbehörde von der ausdrücklichen Festlegung eines anderen Schutzbereichs abgesehen oder einen Schutzbereich noch nicht festgelegt hat bzw. nicht festlegen konnte. 21

Durch diese Regelung wird jedoch – anders als das antragstellende Gericht vermeint – die Behörde nicht von ihrer gemäß § 7a Abs. 2 VersG bestehenden Verpflichtung entbunden zu überprüfen, welcher "Schutzbereich" für die Versammlung "unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, der Anzahl der erwarteten Teilnehmer sowie des zu erwartenden Verlaufes" – also unter Berücksichtigung der Gegebenheiten der jeweils angezeigten Versammlung – angemessen und auch erforderlich ist. Das absolut geltende Versammlungsverbot im Schutzbereich einer rechtmäßigen – also dem Versammlungsgesetz entsprechend angezeigten – Versammlung, wird stets somit im Einzelfall zu ermitteln sein; insoweit eine Festlegung des Schutzbereichs ausdrücklich erfolgt, kann dieser null bis 150 Meter um die Versammlung betragen. 22

Mit dieser Regelung wird gerade im Falle gleichzeitig stattfindender Versammlungen mit unterschiedlichen Positionen und gegensätzlichen Meinungen deren Abhaltung, somit die Ausübung des Versammlungsrechts aller, gewährleistet. 23

Dass nicht angezeigte (Spontan-)Versammlungen vorerst von Gesetzes wegen einen Schutzbereich von 50 Metern im Umkreis um die Versammelten hinzunehmen haben, ist vor dem Hintergrund und dem Verständnis dieser Regelung im dargestellten Sinn jedenfalls nicht unverhältnismäßig; selbst in solchen Fällen obliegt es der Versammlungsbehörde, sich innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die konkreten Umstände zu verschaffen und gegebenenfalls einen anderen Schutzbereich ausdrücklich festzulegen. 24

V. Ergebnis

1. Die ob der Verfassungsmäßigkeit des § 7a VersG erhobenen Bedenken treffen nicht zu. Der Antrag ist daher abzuweisen. 25

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 26

Wien, am 17. Juni 2019
Der Vizepräsident:
DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:
Dr. STRUTH