

Exposé
zum Dissertationsvorhaben mit dem Arbeitstitel:

“Der Umfang des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit“

Verfasser
Mag. Werner Gsandtner

angestrebter akademischer Grad
Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Betreuer
ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Christian M. Piska

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 783 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Dissertationsfach: Öffentliches Recht

Wien, Juli 2019

1. Problemaufriss und Darstellung des Dissertationsvorhabens

1.1. Einleitung

Die Versammlungsfreiheit stellt ein ganz zentrales Grundrecht dar. Neben der Beteiligung an Wahlen und der Inanspruchnahme der Formen direkter Demokratie, wird durch die Möglichkeit der Abhaltung von Versammlungen eine weitere Teilhabe am politischen Geschehen sichergestellt. Das Versammlungsrecht lässt sich dabei auch zu den wichtigsten Minderheitenrechten zählen, da nicht nur von der Mehrheitsbevölkerung unterstützte Inhalte transportiert werden können, sondern auch solche unpopulärer Natur.

Besonders in der Bundeshauptstadt ist ein anhaltend großes Bedürfnis zu verzeichnen, für oder gegen bestimmte Themen auf die Straße zu gehen, und dementsprechend die eigene Freude oder die eigene Unzufriedenheit auf diese Weise einem möglichst weitem Adressatenkreis mitzuteilen. So werden bei der Landespolizeidirektion Wien als zuständiger Versammlungsbehörde jährlich mehrere tausend Versammlungen angezeigt.

Trotz der hochgradigen Bedeutung die dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unbestrittenermaßen zukommt, dürfen durch dessen Ausübung öffentliche Interessen und Rechtspositionen Dritter nicht schrankenlos beeinträchtigt werden. Vielmehr ist im Wege einer Interessensabwägung auf eine möglichste Schonung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Rechtsgüter hinzuwirken.¹ Die im Versammlungsgesetz normierten Bestimmungen sollen dazu verhelfen, im konkreten Einzelfall einen grundrechtskonformen Ausgleich gegenläufiger Interessen zu gewährleisten. Die jüngste Novellierung dieses Regelwerks ist, mit nicht unwesentlichen Neuerungen, erst im Jahr 2017 in Kraft getreten.²

Aktuelle Herausforderungen in der Handhabung des Versammlungswesens ergeben sich unter anderem im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Versammlung und Veranstaltung, der Beurteilung des Schutzbereichs einer Versammlung, oder auch der Vornahme einer verfassungskonformen Interessensabwägung von sich konkurrierenden Grundrechtsinteressen im konkreten Anlassfall.

¹ Piska, Demonstrationsrecht und Straßenverkehr, Zeitschrift für Verkehrsrecht (2018), 473

² BGBl. I Nr. 63/2017

Die Dissertation möchte sich zum Ziel setzen, möglichst praxisbezogene Aspekte des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit aufzugreifen, und relevante Themenbereiche zunächst problemorientiert zu beleuchten. In weiterer Folge wird der Versuch unternommen, brauchbare Lösungsansätze bereitzustellen.

1.2. Die Abgrenzung von Versammlungen zu Veranstaltungen

Eine, in ihrer Komplexität nicht zu unterschätzende, Vorfrage, stellt die Vornahme der richtigen Abgrenzung einer Versammlung im Sinn des Versammlungsgesetzes von anderweitigen Zusammenkünften dar. Bei eingehenderer Beschäftigung mit der Materie stellt sich relativ rasch heraus, dass allein unter Zuhilfenahme der Gesetzestexte, besonders bei etwas komplexeren Sachverhalten, keine zufriedenstellende Antwort gewonnen werden kann. Auch die (höchstgerichtliche) Judikatur muss sich diesbezüglich den Vorhalt gefallen lassen, den heutigen Ansprüchen aufgrund mangelnder Präzession und unzureichend vorhandenem Aktualitätsbezug, nicht mehr zur Gänze gewachsen zu sein.

Durch die rechtliche Einordnung einer zu prüfenden Zusammenkunft wird aber erst festgestellt, ob gegenständlich von der Ausübung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrechts auszugehen ist, und somit die Normen des Versammlungsgesetzes überhaupt zur Anwendung kommen. Die Unterscheidung von der nicht grundrechtlich geschützten Veranstaltung gestaltet sich dabei am schwierigsten. Zum einen kommen auch Versammlungen im Sinn des Versammlungsgesetzes in der heutigen Zeit vielfach nicht ohne Veranstaltungselemente, wie beispielweise Musikdarbietungen, aus. Durch den Verfassungsgerichtshof wurden Mischveranstaltungen, also Zusammenkünfte die sowohl Versammlungselemente als auch Veranstaltungselemente aufweisen, im Zweifel bislang als Versammlung gewertet.³

Teilweise wird aber auch ganz bewusst versucht, eine Veranstaltung als Versammlung gleichsam zu tarnen. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit darf jedoch keinesfalls dahingehend missbraucht werden können, die für die Durchführung von Veranstaltungen vorgeschriebenen Normen zu umgehen, und sich ein diesbezügliches, im Vergleich zur Versammlungsanmeldung jedenfalls aufwendigeres Genehmigungsverfahren beispielsweise beim Magistrat der Stadt Wien zu ersparen. Weder die Titulierung einer Zusammenkunft als

³ vgl. VfSlg. 10.443/1985

Versammlung, noch die Hinzunahme einzelner, bei Gesamtbetrachtung des beabsichtigten tatsächlichen Geschehens ganz untergeordneter Versammlungselemente darf zur Folge haben, dadurch jede Veranstaltung nach Belieben des jeweiligen Anmelders zu einer Versammlung mutieren zu lassen.

1.3. Der Schutzbereich einer Versammlung

Mit der jüngsten Novelle zum Versammlungsgesetz wird jeder (rechtmäßigen) Versammlung ein Schutzbereich eingeräumt, innerhalb dessen zur selben Zeit keine andere Versammlung abgehalten werden darf.⁴ Als Standardfall wird dabei von einem Umkreis von 50 Metern ausgegangen. Dem, den Gesetzgebungsprozess auslösenden Initiativantrag, kann entnommen werden, dass durch die Neuregelung für die Abhaltung jeder Versammlung ein möglichst ungestörter Verlauf garantiert werden soll.⁵

Dieser unmittelbaren Aufwertung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit stehen, für zeitlich später angezeigte Versammlungen nicht unerhebliche Einschränkungen, welche bis zur Untersagung führen können, entgegen. Insbesondere Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass die Möglichkeit bestehen (bleiben) müsse, allfällige Gegenversammlungen so nah als möglich, jedenfalls in Sichtweite und Hörweite einer anderen missbilligten Versammlung abhalten zu dürfen.⁶

Der den Schutzbereich regelnde § 7a Versammlungsgesetz hielt jedoch zuletzt einem Gesetzprüfungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof stand. Im Wesentlichen führte der Verfassungsgerichtshof begründend aus, dass durch das gesetzliche Offenhalten der behördlichen Möglichkeit, den Schutzbereich im Einzelfall erweitern aber auch verringern zu können, der Grundrechtskonformität der Regelung genüge getan wird.⁷

1.4. Die Untersagung einer Versammlung

Gemäß Art. 11 Abs. 1 EMRK haben alle Menschen das Recht, sich friedlich zu versammeln. Gemäß Art. 11 Abs. 2 EMRK darf die Ausübung dieser Rechte keinen anderen

⁴ BGBl. I Nr. 63/2017

⁵ Initiativantrag 29.03.2017, 2063/A (XXV.GP)

⁶ vgl. Amnesty International 12.04.2017, 481/SN XXV. GP

⁷ VfGH 17.06.2019, G 271/2018

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. Gemäß § 6 Abs. 1 VersG sind Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährden, von der Behörde zu untersagen.

Eine Untersagung hat nur dann zu erfolgen, wenn die Notwendigkeit aus einem der im Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Gründe gegeben ist. Dabei sind die Interessen des Veranstalters an der Abhaltung der Versammlung in der geplanten Form gegen die im Art. 11 Abs. 2 EMRK aufgezählten öffentlichen Interessen am Unterbleiben der Versammlung abzuwägen⁸, um festzustellen, ob die mit der Versammlung verbundenen Beeinträchtigungen im Interesse der Versammlungsfreiheit von der Öffentlichkeit hinzunehmen sind oder nicht⁹. Die Behörde hat ihre diesbezügliche (Prognose-)Entscheidung anhand konkret festgestellter, objektiv erfassbarer Umstände zu treffen.¹⁰

Sämtliche durch das Staatsgrundgesetz, die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Grundrechtscharta gewährleisteten Grundrechte stehen zueinander in keinem hierarchischen Verhältnis. Dem Versammlungsrecht kommt demnach im Verhältnis zu allen anderen Grundrechten kein übergeordnetes Gewicht beziehungsweise keine herausragende Stellung zu.¹¹ Dieser Umstand hat Bedeutung für Konstellationen, in welchen das Versammlungsrecht in Kollision mit entgegengesetzten, einem anderen Grundrecht entspringenden Interessen, kommt. Das Versammlungsrecht ist aufgrund seiner publizitätswirksamen Erscheinungsform nicht selten zur Auslösung unterschiedlichster Interessenskonflikte geeignet.¹²

Bei der möglichen Konkurrenz zu anderen Grundrechten ist beispielsweise an einen Interessenskonflikt mit der Erwerbsfreiheit oder der Religionsfreiheit zu denken. Insbesondere kommt aber auch dem Tatbestand des Schutzes der Gesundheit und der Rechte und Freiheiten Dritter auf unterschiedliche Weise praxisrelevante Bedeutung zu.

⁸ vgl. VfSlg. 10443/85

⁹ vgl. VfGH 01.10.1988, B 1068/88

¹⁰ vgl. VfSlg. 5087/1965

¹¹ vgl. dazu auch Pöschl, Untersagung einer geschäftsschädigenden Versammlung zum Schutze der Erwerbsfreiheit, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (2010), 49

¹² vgl. dazu auch Griller/Korinek/Potacs, Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts (1995), 4

Eine nicht hinreichend ausjudizierte Frage in diesem Themenkomplex ist beispielsweise, bis zu welchem Ausmaß ein durch verschiedenartigste Musiklautsprecher verursachter Lärm, seitens unbeteiligter Dritter hingenommen werden muss. Mit Ausnahme der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes “Lärm um des Lärmes Willen“ findet sich dazu keine unmittelbar heranziehbare Rechtsprechung.¹³ Somit bleibt, neben einer behelfsweisen Anlehnung an die in den Veranstaltungsgesetzen der Länder vorgeschriebenen Grenzwerte, nur die Grenze der Gesundheitsgefährdung als eindeutig anzunehmender Untersagungsgrund.

Selbst bei Klarheit bezüglich der korrekt anzunehmenden Grenzwerte gilt zu bedenken, dass eine Versammlung nur zur Gänze untersagt werden kann. Eine Teiluntersagung ist ebenso unzulässig wie die Vorschreibung behördlicher Auflagen, Bedingungen, Befristungen oder dergleichen.¹⁴

Ähnlich gestaltet sich die Frage in Bezug auf das Hervorrufen massiv schwerwiegender Verkehrsbeeinträchtigungen. Untersagungen zur Verhinderung massiv schwerwiegender Verkehrsbehinderungen wurden durch den Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach bestätigt. Damit wurden die diesbezüglichen Rechte unbeteiligter Dritter im Rahmen der Interessensabwägung zulasten der Versammlungsfreiheit geschützt.¹⁵ Mit dem jüngeren Erkenntnis “Rasen am Ring“ hat der Verfassungsgerichtshof zugunsten der Versammlungsfreiheit entschieden und zusammengefasst festgestellt, dass eine erhebliche Verkehrsbehinderung hinzunehmen sei, sofern die Versammlung mit ausreichender Vorlaufzeit angekündigt wurde.¹⁶

1.5. Verantwortlichkeiten im Versammlungswesen

Im Versammlungsgesetz finden sich spezifisch auf Versammlungen abgestellte Verwaltungsstrafbestimmungen. Auch die Verhängung von Verwaltungsstrafen stellt einen Eingriff und damit eine Grenze im Hinblick auf die Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit dar. Ein Zuwiderhandeln hat regelmäßig Geldstrafen, nicht aber für sich genommen schon die Untersagung oder die Auflösung einer Versammlung zur Folge.

¹³VfGH 01.10.1988, B1068/88

¹⁴vgl. Bachmann, Besonderes Verwaltungsrecht (2016), 127; VfGH 11.03.2015, E 968/2014; VfSlg 15.362/1998

¹⁵VfGH 28.09.1989, B 577/89; VfGH 26.02.1990, B 1093/89; VfGH 03.12.2013, B 1573/2012; VfGH 11.03.2015, E 968/2014

¹⁶VfGH 04.03.2014, B 1008/2013

Verwaltungsstraftatbestände anderer Materiengesetze sind zumindest teilweise konsumiert und damit straffrei, sofern deren Verletzung zur Abhaltung der Versammlung im konkreten Einzelfall notwendig ist.

Einige Tatbestände sanktionieren jeden einzelnen Teilnehmer. So trifft das beispielsweise bei Zuwiderhandeln gegen das Waffenmitführverbot oder auch das Vermummungsverbot zu. Näher zu untersuchende Fragestellungen ergeben sich hier unter anderem zum Verhältnis von Vermummungsverbot und Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz oder zum Ausmaß des Waffenmitführverbotes.

Andere Verwaltungsstrafbestimmungen richten sich hingegen ausschließlich gegen den jeweiligen Veranstalter oder Versammlungsleiter. Nicht immer kann Vorort ein Veranstalter oder Versammlungsleiter ausforscht werden. Der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, dass die Vornahme bloß untergeordneter Tätigkeiten für die Feststellung einer Person als Verantwortlicher im Allgemeinen nicht genügen kann.¹⁷ Im Falle von Versammlungen mit überschaubarer Teilnehmerzahl, behilft sich die Behörde allerdings mit der Qualifikation sämtlicher Teilnehmer als Mitveranstalter. Die Rechtmäßigkeit dieser Vorgehensweise wurde durch das Verwaltungsgericht Wien bereits bestätigt.¹⁸

Weitere Relevanz kommt regelmäßig dem Verwaltungsstraftatbestand der nicht (rechtzeitig) erfolgten Anzeige einer Versammlung zu. Vereinzelt wird dann rechtfertigend vorgebracht, dass eine Spontanversammlung vorliegen würde. Tatsächlich ist, in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle, das Vorliegen einer Spontanversammlung, welche ihrerseits dadurch charakterisiert ist, dass Entschlussfassung und Durchführung zeitlich unmittelbar zusammenfallen müssen, zu verneinen.¹⁹

2. Forschungsfrage und Forschungsmethode

2.1. Forschungsfrage:

Wo liegt, in den einzelnen aufgeworfenen Bereichen, jeweils die Grenze der Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit?

¹⁷VwGH 22.03.2018, Ra 2017/01/0359

¹⁸VwG 16.01.2019, 001/086/8398/2018

¹⁹vgl. Eigner/Keplinger, Versammlungsrecht (2015), 71

2.2. Forschungsmethode:

Als Untersuchungsmaterial dienen in erster Linie Völkerrecht, Unionsrecht, nationale Gesetze und Verordnungen. Das einschlägige Normenmaterial wird mit Hilfe der gängigen Interpretationsmethoden, insbesondere der grammatikalischen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung, eingehend analysiert. In weiterer Folge werden Gesetzesmaterialien, europäische und österreichische Judikatur, Kommentare, Lehrbücher sowie Fachzeitschriften herangezogen.

3. Vorläufiges Inhaltsverzeichnis (Grobgliederung)

1. Einleitung
 - 1.1. Gesetzliche Grundlagen
 - 1.2. Problemaufriss
 - 1.3. Aufwerfen der Forschungsfrage

2. Die Abgrenzung der Versammlung von anderweitigen Zusammenkünften
 - 2.1. Allgemeines
 - 2.2. Mögliche Formen von Zusammenkünften
 - 2.3. Wesensmerkmale einer Versammlung
 - 2.4. Die Abgrenzung von Veranstaltungen
 - 2.5. Rechtsfolgen der Qualifikation einer Zusammenkunft als Versammlung
 - 2.6. Die Tendenz, eine Zusammenkunft als Versammlung qualifiziert haben zu wollen

3. Verfahrensrechtliche Besonderheiten im Versammlungswesen
 - 3.1. Die Versammlungsanzeige
 - 3.2. Das behördliche Verfahren
 - 3.3. Die behördlichen Entscheidungsmöglichkeiten

4. Die Untersagung von Versammlungen
 - 4.1. Allgemeines
 - 4.2. Die Interessensabwägung nach Art. 11 Abs. 2 EMRK
 - 4.3. Untersagungstatbestände ohne vorangehende Interessensabwägung
 - 4.4. Der Rechtsschutz im Versammlungswesen

5. Der Schutz von Versammlungen
 - 5.1. Der Schutzbereich einer Versammlung
 - 5.2. Gerichtliche Straftatbestände zum Schutz von Versammlungen

6. Verantwortlichkeiten im Versammlungswesen
 - 6.1. Verwaltungsstrafatbestände im Versammlungsgesetz
 - 6.2. Sonstige relevante Verwaltungsstrafatbestände
 - 6.3. Schadenersatzrechtliche Verantwortlichkeiten im Versammlungswesen

7. Zusammenfassung und Beantwortung der Forschungsfrage

4. Voraussichtlicher Zeitplan

Stand Juli 2019:	<ul style="list-style-type: none">✓ Themenwahl und Betreuerzusage✓ Literatur- und Judikurrecherche✓ Erstellung des Exposés✓ Absolvierung sämtlicher Lehrveranstaltungen, mit Ausnahme eines Seminars aus dem Dissertationsfach✓ Verfassen der Rohfassung (Beginn)
Juli 2019 bis Februar 2020:	<ul style="list-style-type: none">➤ Absolvierung eines Seminars aus dem Dissertationsfach➤ Verfassen der Rohfassung (Fortsetzung)➤ Regelmäßige Rücksprachen mit dem Betreuer
Februar 2020 bis Juni 2020:	<ul style="list-style-type: none">➤ Überarbeitung der Rohfassung
Juni 2020:	<ul style="list-style-type: none">➤ Einreichen der Dissertation➤ Defensio

5. Vorläufige Literaturliste:

- Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 3. Grundrechte (2003)
- Anderle, Österreichisches Versammlungsrecht (1988)
- Bachmann, Besonderes Verwaltungsrecht (2016)
- Berka, Die Grundrechte (1999)
- Berka, Verfassungsrecht (2012)
- Böhm-Gratzl, Platzverbot am Versammlungsort unzulässig, Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung (2015/2016)
- Derntl, Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts unter Berücksichtigung rechtsvergleichender Erkenntnisse (1996)
- Eigner/Keplinger, Versammlungsrecht (2019)
- Ermacora, Grundriss der Menschenrechte in Österreich (1988)
- Fessler/Keller, Vereins- und Versammlungsrecht (2013)
- Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention (2012)

- Griller/Korinek/Potacs, Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts (1995)
- Hauer/Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz (2011)
- Keplinger/Wimmer, Straßenverkehrsordnung (2015)
- Keplinger/Zierl, Das neue Vermummungsverbot im Lichte der EMRK, Zeitschrift für Verwaltung (2003)
- Kolonovits/Muzak/Perthold/Piska/Strejcek, Besonderes Verwaltungsrecht (2017)
- Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2011)
- Muzak, Die neuen Beschränkungen des Versammlungsrechts für Ausländer aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Perspektive, migraLEX (2017)
- Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht (2016)
- Piska, Demonstrationsrecht und Straßenverkehr, Zeitschrift für Verkehrsrecht (2018)
- Plöchl, Zum Begriff der Versammlung, Österreichische Juristenzeitung (1963)
- Pöschl, Untersagung einer geschäftsschädigenden Versammlung zum Schutze der Erwerbsfreiheit, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (2010)
- Raschauer/Wessely, Besonderes Verwaltungsrecht (2001)
- Scheidler, Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen und Demonstrationen, Deutsches Autorecht (2009)
- Stolzlechner, Demonstrationsfreiheit und Straßenpolizeirecht, Zeitschrift für Verwaltung (1995)
- Thanner/Vogl, Sicherheitspolizeigesetz (2013)
- Vogl, Überlegungen zu einem zeitgemäßen Versammlungsgesetz, Festschrift Ludwig Bittner (2018)
- Wagner, Demonstrationsschäden im Lichte der Judikatur, Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung (1999/2000)
- Walter/Mayer, Grundriss des besonderen Verwaltungsrechts (1987)
- Walter/Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (2000)
- Werni, Gefahrenabwehr im Versammlungsrecht, Zeitschrift für Verwaltung (2018)
- Winkler, Studien zum Verfassungsrecht (1995)
- Zierl, Die präventive Untersagung von Versammlungen, Zeitschrift für Verwaltung (2001)
- Zierl, Versammlungsrecht für die Praxis (2003)