

Gemeinderat Klubobmann Mag. Armin Sippel
Dringlicher Antrag

An den
Gemeinderat der
Landeshauptstadt Graz

Graz, am 14.03.2018

Betreff: Versammlungsfreiheit und öffentliche Sicherheit – Petition an den Bundesgesetzgeber
Dringlicher Antrag

Sehr geehrter Herr Bürgermeister!

Das Demonstrationsrecht in Österreich wird von der sogenannten Versammlungsfreiheit umfasst, die wiederum zu den Grundrechten gehört und auch schon im Katalog der Grundrechte von 1867 aufgelistet war. Demnach konnten Versammlungen unter freiem Himmel einem Konzessionssystem folgend genehmigt werden.

Kurze Zeit später erfolgte eine verfassungsrechtliche Absicherung der Versammlungsfreiheit in Artikel 12 StGG (Staatsgrundgesetz). Nach kriegsbedingten Beschränkungen wurde durch die provisorische Nationalversammlung die volle Versammlungsfreiheit endgültig hergestellt.

Durch die Übernahme der Menschenrechtskonvention und deren Erhebung in den Verfassungsrang wurde der Versammlungsfreiheit eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage gegeben, weil Art 11 EMRK das Recht, sich friedlich zu versammeln, verbürgt. Ihre einfachgesetzliche Regelung erfährt die Versammlungsfreiheit durch das Versammlungsgesetz 1953, worin Versammlungen – und das ist der entscheidende Punkt – einem Anzeigesystem mit Untersagungsmöglichkeit unterworfen werden.

In der Rechtsprechung des VfGH ist der Schutzbereich des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit noch nicht hinreichend geklärt. Im Gegensatz zu älterer Rechtsprechung hat der VfGH in seinen jüngeren Erkenntnissen eine Einengung des Schutzbereiches der Versammlungsfreiheit nicht mehr erkennen lassen. Der VfGH prüft weiterhin, ob eine Versammlung iSd Versammlungsgesetzes vorliegt und stellt dabei aber lediglich fest, ob ein bestimmter Sachverhalt überhaupt unter das Versammlungsgesetz fällt. Eingrenzungen des Schutzbereiches der Versammlungsfreiheit auf Verletzungen des Versammlungsgesetzes sind der jüngeren Rechtsprechung allerdings nicht mehr zu entnehmen. Das Gegenteil ist der Fall.

Die höchstgerichtliche Judikatur lässt erkennen, dass durch Art 11 EMRK nicht nur bloß Versammlungen erfasst werden, die in Österreich unter das Versammlungsgesetz 1953 fallen, sondern alle nach dem üblichen Sprachgebrauch als Versammlung angesehenen Zusammenkünfte von Menschen – das bedeutet jede organisierte einmalige Vereinigung mehrerer Menschen zu einem gemeinsamen Ziel an einem bestimmten Ort.

Im Zusammenhang mit Art 11 EMRK hat der VfGH sogar normiert, dass der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht auf den Geltungsbereich des Versammlungsgesetzes beschränkt ist, und dass der Staat zu einem positiven Tun zum Schutz von erlaubten Versammlungen vor Störungen verpflichtet sei. Der VfGH macht also keinen Unterschied zwischen der Gewährleistungspflicht (also das positive Tun) der Versammlungsfreiheit einerseits, und der Versammlungsfreiheit als Abwehrrecht. Eine derartige Differenzierung wird in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung nicht vorgenommen. Es würde ja auch eine Völkerrechtswidrigkeit bedeuten, anzunehmen, dass Art 12 StGG dazu geeignet wäre, den Art 11 EMRK in irgendeiner Weise einzuschränken.

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ist also weiter gefasst als jener des Geltungsbereiches des Versammlungsgesetzes. Dies ist insofern für die Fragestellung bedeutsam, ob und inwieweit der Versammlungsfreiheit wirksame Schranken gesetzt werden dürfen.

Dies kann ohnehin nur im Rahmen der Kriterien des Gesetzesvorbehaltes in Art 11 Abs 2 EMRK geschehen. Es bedarf also einer gesetzlichen Ermächtigung, die einen der in Art 11 Abs 2 EMRK genannten Zwecke folgt, und die auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer demokratischen Gesellschaft entspricht. Bei einer Entscheidung hat demnach die dazu berufene Behörde die Interessen des Veranstalters an der Abhaltung der Versammlung in der vorgesehen Form gegenüber den in Art 11 Abs 2 EMRK aufgezählten Interessen abzuwägen. Das ist immer eine Prognoseentscheidung, bei der es nicht nur auf die Absichten des Veranstalters, sondern eben auch auf eine realistische und nachvollziehbare Einschätzung des zu erwartenden Geschehensablaufes ankommt.

Die Behörde hat also abzuwägen, ob die mit der Versammlung verbundenen Beeinträchtigungen – etwa die Sperre des Straßenverkehrs – im Interesse der Versammlungsfreiheit von der Öffentlichkeit hinzunehmen sind, oder nicht. Auch hat sie bei Demonstrationen anlässlich eines Staatsbesuches zu bedenken, dass zu einem ordnungsgemäßen Ablauf eines Staatsbesuches auch das den Sicherheitsrisiken entsprechende zügige Zu- und Abfahren gewährleistet sein muss.

Hingegen aber ist eine Vorschrift im Straßenverkehrsrecht, nach der die Benützung einer Straße zu verkehrsfremden Zwecken einer Bewilligung unterliegt, bei verfassungskonformer Auslegung auf grundrechtlich geschützte Versammlungen außer Acht zu lassen. Dies bedeutet also, dass die bloße zu erwartende Verkehrsstörung nicht ausreicht, eine Versammlung zu verbieten.

Und gerade diese Differenzierung trägt unserer Ansicht nach den besonderen Gegebenheiten der Stadt Graz nicht ausreichend Rechnung. Wenn also im Falle eines Staatsbesuches auf die zügige Zu- und Abfahrt Bedacht genommen werden darf, um eine Versammlung zu untersagen, so müsste dies doch auch Geltung finden, wenn die öffentliche Sicherheit davon betroffen ist. Bedeutet also eine Verkehrsbehinderung mangels alternierender Zu- und Abfahrtsmöglichkeiten ein öffentliches Sicherheitsrisiko, so müsste auch dies im Sinne der geltenden Rechtslage einen Grund darstellen, eine Versammlung zu untersagen.

Da aber eine derartige Entscheidung keine Prognose darstellen sollte, sondern einer klaren Norm folgen muss, sollte dies nicht von einer Behörde selbst entschieden werden, sondern generell durch Gesetz und Verordnung ermöglicht werden.

Es erscheint uns daher notwendig, zu prüfen, ob kommunale Gebietskörperschaften Flächen und Räume im öffentlichen Raum ausweisen dürfen, die aufgrund ihrer besonderen Lage und Verkehrserschließung dauerhaft freizuhalten sind und die daher für öffentliche Versammlungen in generaliter ausgeschlossen werden können.

Aus gegebenem Anlass, ohne auf die einzelnen Inhalte jener Versammlungen einzugehen, erscheint ein Handlungsbedarf in unserer Stadt gegeben. Vor allem in Hinblick darauf, dass Hauptverkehrswege des öffentlichen Verkehrs über lange Zeiträume hinweg blockiert wurden, besteht Diskussionsbedarf. Es geht also nicht um die Errichtung von sogenannten Demonstrations-Verbotzonen, sondern um die positive Festlegung von Interessensarealen, in denen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und der dauerhaften Erreichbarkeit Versammlungen untersagt werden können. Die gegenwärtige Gesetzeslage lässt gerade in Verbindung mit der aktuellen Rechtsprechung einen diesbezüglichen Handlungsbedarf erkennen.

Aus diesem Grund ergeht namens des Freiheitlichen Gemeinderatsklubs nachfolgender

Dringlicher Antrag

gem. § 18 der GO f. d. Gemeinderat
der Landeshauptstadt Graz

Der Gemeinderat wolle beschließen:

Es möge am Petitionswege an die zuständigen Stellen des Bundesgesetzgebers herangetreten werden, um nachfolgende Fragen zu prüfen und – sofern möglich – entsprechende gesetzliche Vorkehrungen zu treffen:

- 1. Können besondere verkehrstechnische Gegebenheiten einer kommunalen Gebietskörperschaft, die alternierende Zu- und Abfahrtswege ausschließen, dazu geeignet sein, eine zulässige Einschränkung der Versammlungsfreiheit iSd Art 11 Abs 2 EMRK darzustellen?**
- 2. Sind damit in Verbindung stehende konkrete Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit ausreichend, um eine Einschränkung iSd Art 11 Abs 2 EMRK vorzunehmen?**

Insbesondere möge hierbei berücksichtigt werden, dass die gesicherte Zu- und Abfahrt im Falle eines Staatsbesuches gemäß der Judikatur des VfGH jedenfalls einen Grund darstellt, Versammlungen zu untersagen. Es resultiert daher hieraus die dritte Frage:

- 3. Gibt es bei der Beurteilung der öffentlichen Sicherheit und der Sicherheit eines Staatsgastes unterschiedliche Beurteilungsmerkmale, die einen ungleichen Umgang mit der Versammlungsfreiheit rechtfertigen?**

Sohin resultiert das Ersuchen der Stadt Graz, gesetzliche Vorsorge zu treffen, die im Falle einer dahingehenden Beantwortung vorgenannter Fragen die Möglichkeit einräumen, am Verordnungswege iVm dem SPG (Sicherheitspolizeigesetz) Zonen (Interessensareale) zu definieren, die eine restriktive Handhabung der Versammlungsfreiheit zulassen.

Auf diesem Wege sollen die Behörden in diesen Arealen von einer Prognoseentscheidung befreit werden. Stattdessen soll eine generelle Norm, die ihrerseits ohnehin der Überprüfbarkeit durch den VfGH unterliegt, Rechtssicherheit herstellen.