

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 554/2019-9

23. September 2019

BESCHLUSS

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

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael RAMI und

Dr. Johannes SCHNIZER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters
Dr. Christopher MERSCH
als Schriftführer,

in der Beschwerdesache des ***** ***** ***** , vertreten durch ***
***** **** ***** ***** , ***** ***** ***** , **** **** ,
vertreten durch Rechtsanwalt Mag. Georg Bürstmayr, Hahngasse 25/5, 1090
Wien, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich
vom 29. Dezember 2018, Z LVwG-AV-894/001-2018, in seiner heutigen nichtöf-
fentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der Verordnung
der Bezirkshauptmannschaft Baden vom 24. Mai 2018 betreffend die Ver-
sammlung "Pro Milch – Warum Milch ein wichtiges Nahrungsmittel ist",
kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 29. Mai 2018 bis zum
12. Juni 2018, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verord-
nungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Mit Mandatsbescheid vom 5. Juni 2018 untersagte die Bezirkshauptmann- 1
schaft Baden dem Beschwerdeführer die Abhaltung einer für den 9. Juni 2018
von 9 bis 20 Uhr angezeigten Versammlung. Nach Vorstellung des Beschwerde-
führers bestätigte die Bezirkshauptmannschaft Baden diesen Mandatsbescheid
mit Bescheid vom 6. Juli 2018 vollinhaltlich. Begründend wurde im Wesentlichen
ausgeführt, dass der vom Beschwerdeführer gewählte Versammlungsstandort
innerhalb des durch die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden vom
24. Mai 2018 betreffend die Versammlung "Pro Milch – Warum Milch ein wichti-
ges Nahrungsmittel ist" festgelegten Schutzbereichs liege.

Die gegen diesen Bescheid erhobene Beschwerde wies das Landesverwaltungs- 2
gericht Niederösterreich mit Erkenntnis vom 29. Dezember 2018 im Wesentli-
chen mit der Begründung ab, dass die dem untersagenden Bescheid zugrunde
liegende Verordnung nicht auf Basis einer verfassungswidrigen Rechtsgrundlage
(§ 7a Versammlungsgesetz 1953) erlassen worden sei.

2. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses im Wesentlichen mit folgender wörtlich wiedergegebener Begründung beantragt wird: 3

"Die BH Baden hat entgegen der Regelung des § 7 Abs 3 VersG einen Schutzbereich von 150 Metern festgelegt, ohne zu begründen, warum nicht auch 50 Meter ausgereicht hätten. Darüber hinaus wurde verabsäumt, eine Einzelfallprüfung durchzuführen. Im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung hätte berücksichtigt werden müssen, dass

- die angezeigten Versammlungen der Milchgenossenschaft NÖ offenkundig ausschließlich den Zweck hatten, die Kundgebung von Tierschützern gegen die von ihr abgehaltene Werbeveranstaltung zu verhindern;

- die angezeigten Kundgebungsorte der Milchgenossenschaft NÖ so gewählt wurden, dass durch einen Schutzbereich von jeweils 150 Metern ein völliges Demonstrationsverbot für Tierschützer erwirkt wurde;

- es in den vergangenen Jahren jeweils gleichzeitig mit der Veranstaltung der Milchgenossenschaft NÖ Kundmachungen gegen Tierleid gegeben hat, wobei es dabei nie zu Zwischenfällen gekommen ist."

3. Die Bezirkshauptmannschaft Baden hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der den Beschwerdebehauptungen wörtlich wie folgt entgegengetreten wird (ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen): 4

"Die belangte Behörde hatte aufgrund der in der Versammlungsanzeige gemachten Angaben, die Bedeutung von Milch als Nahrungsmittel im Zusammenwirken mehrerer Menschen gemeinsam kundzutun, keinen Grund anzunehmen, die MGN – Milchgenossenschaft beabsichtige keine Versammlung im Sinne des Versammlungsrechtes abzuhalten. Ein Untersagungsgrund im Sinne des § 6 VersG war daher nicht ersichtlich.

Ebenso bestand für die belangte Behörde kein Anlass, die nach den Bestimmungen des NÖ Veranstaltungsgesetzes bei der hierfür zuständigen Gemeinde ordnungsgemäß und fristgerecht angemeldete Veranstaltung '*** Milchstraße 2018' in Zweifel zu ziehen.

Wenn die Beschwerde ausführt, dass die Versammlung der MGN – Milchgenossenschaft NÖ in ihrer Aufmachung in keinsten Weise von der Werbeveranstaltung der '*** Milchstraße 2018' zu unterscheiden war, ist dem entgegenzuhalten, dass aufgrund der unterschiedlichen Angaben in den jeweiligen Anzeigen zum Beurteilungszeitpunkt davon auszugehen war, dass es sich um eine unabhängig von der gleichzeitig stattfindenden Veranstaltung abgehaltene Versammlung handelt. Ob die tatsächliche Ausgestaltung einer Versammlung von den in der Anzeige gemachten Angaben so erheblich abweicht, dass keine oder eine andere Versammlung vorliegt, konnte die belangte Behörde zum Zeitpunkt der Beurteilung der Versammlungsanzeige nicht vorhersehen.

[...]

Für die als rechtmäßig zu qualifizierende Versammlung der MGN – Milchgenossenschaft NÖ galt gemäß § 7a Abs. 3 VersG jedenfalls ein Schutzbereich von 50 Metern um die Versammlungspunkte.

Gemäß § 7a Abs. 2 VersG hat die Behörde unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, der Anzahl der erwarteten Teilnehmer sowie des zu erwartenden Verlaufs den Umfang des Schutzbereiches festzulegen. Die Festlegung eines Schutzbereiches, der 150 Meter im Umkreis um die Versammelten überschreitet, ist nicht zulässig.

Zu prüfen war daher, ob unter den in Abs. 2 leg.cit. genannten Kriterien ein über 50 Meter hinausgehender Schutzbereich festzulegen war:

Bei der Veranstaltung '*** Milchstraße 2018' handelte es sich um eine Veranstaltung, welche in ähnlicher Ausgestaltung bereits in den Vorjahren durchgeführt und im Jahr 2018 als Jubiläumsveranstaltung abgehalten wurde, wobei mit einer Besucherfrequenz im vierstelligen Bereich zu rechnen war. Aufgrund der hohen Besucheranzahl der Veranstaltung war darauf zu schließen, dass auch eine nicht unwesentliche Anzahl von Menschen, mehr als in der Versammlungsanzeige angeführt, von der seitens der MGN – Milchgenossenschaft NÖ angemeldeten Versammlung angesprochen werden wird und sich deshalb viele Menschen im Umfeld zu den Versammlungspunkten aufhalten werden.

Die beschwerdeführende Partei hat im Jahr 2017 in 2500 Baden, Pfarrgasse am Rande der Fußgängerzone und am Randbereich der Veranstaltung '*** Milchstraße 2017' eine Versammlung zum Zweck 'Kundgebung gegen Tierleid in der Milchindustrie' durchgeführt. Diese Versammlung wurde bei der belangten Behörde für diesen Standort angezeigt und zur Kenntnis genommen [...]. Der vom Beschwerdeführer angezeigte Standort wurde jedoch nicht eingehalten. Die Teilnehmer der Versammlung entfernten sich, entgegen der Anzeige von diesem Standort und setzten damit eine Verwaltungsübertretung nach dem VersG. Sie liefen mit Tierkostümen und -masken bekleidet durch den Bereich der Veranstaltung in der Fußgängerzone und störten die öffentliche Ordnung durch belästi-

gendes Verhalten. Es musste auch die Rufbereitschaft der BH Baden als Sicherheitsbehörde in Anspruch genommen werden. Ein Versammlungsteilnehmer verweigerte zudem den Identitätsausweis gegenüber den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Zudem zeigte sich das notwendige Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes aufgrund der Menschenmassen als schwierig.

Aufgrund der Erfahrungen aus dem Jahr 2017 war damit zu rechnen, dass es bei der Veranstaltung im Jahr 2018 zu ähnlich gelagerten Vorfällen kommen könnte. Insbesondere war zu berücksichtigen, dass der Zweck der durch die MGN – Milchgenossenschaft NÖ beabsichtigten Versammlung ein polarisierendes Thema in sich greift und bei Versammlungen mit gegenläufigen Zweck am selben Standort Störungen der öffentlichen Ordnung befürchtet werden mussten, welchen aufgrund der Menschenmassen schwer zu begegnen gewesen wäre. Die belangte Behörde gelangte daher zur Auffassung, dass ein Schutzbereich im Ausmaß von 150 Metern für die Versammlung der MGN – Milchgenossenschaft NÖ festzulegen ist, da aufgrund der geschilderten Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten (Innenstadt, Fußgängerzone, zahlreiche Menschen) für jede weitere Versammlung in einem geringeren Schutzbereich kein Raum bestanden hätte, ohne dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dadurch gefährdet gewesen wäre.

Die beschwerdeführende Partei war im Hinblick auf den von ihr angezeigten Versammlungsort (Josefsplatz) vor allem auch nicht von der gesamten Verordnung betroffen, sondern nur vom 150 Meter Schutzbereich um den Versammlungsstandort der MGN – Milchgenossenschaft NÖ in der Frauengasse 10. Schon von daher erscheint die Anregung zur Prüfung der gesamten Verordnung überschießend.

Am beabsichtigten Versammlungsort der beschwerdeführenden Partei am Josefsplatz war zudem laut Veranstaltungsanmeldung bei der Stadtgemeinde Baden die Aufstellung einer Bühne bekannt, weshalb gerade dort eine besonders große Menschenansammlung zu erwarten war. Die zweite Bühne sollte der Veranstaltungsanmeldung zufolge am Hauptplatz positioniert sein. Es musste deshalb davon ausgegangen werden, dass eine Vielzahl der Besucher den Weg von der Bühne am Josefsplatz zur Bühne am Hauptplatz über die Frauengasse nehmen wird. Die belangte Behörde musste daher gerade für den Versammlungspunkt der MGN – Milchgenossenschaft NÖ in der Frauengasse 10 die Festlegung des Schutzbereiches im Ausmaß von 150 Metern für notwendig erachten."

4. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich hat die Gerichtsakten vorgelegt. Eine Gegenschrift wurde nicht erstattet.

5

II. Rechtslage

1. § 7a des Versammlungsgesetzes 1953, BGBl. 98 idF BGBl. I 63/2017, lautet wie folgt:

6

"§ 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."

2. Die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden vom 24. Mai 2018 betreffend die Versammlung "Pro Milch – Warum Milch ein wichtiges Nahrungsmittel ist", kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 29. Mai 2018 bis zum 12. Juni 2018, lautet wie folgt:

7

"§ 1

Der Schutzbereich der Versammlung der MGN – Milchgenossenschaft Niederösterreich **am 09.06.2018 von 9:00 bis 21:00 Uhr** zum Zweck 'Pro Milch – Warum Milch ein wichtiges Nahrungsmittel ist' im Bereich der Versammlungspunkte

- 2500 Baden, Kaiser Franz Ring 10
- 2500 Baden, Erzherzog Rainer Ring 10-12
- 2500 Baden, Frauengasse 10
- 2500 Baden, Pfarrgasse 8

wird mit jeweils 150 Metern im Umkreis um die Versammelten festgelegt. Der diesen Bereich darstellende Plan bildet einen Bestandteil dieser Verordnung.

§ 2

Die Verordnung tritt mit ihrer Kundmachung in Kraft.

§ 3

Diese Verordnung tritt am 09.06.2018, 21:00 Uhr, außer Kraft."



III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob 8
der Gesetzmäßigkeit der Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden vom
24. Mai 2018 betreffend die Versammlung "Pro Milch – Warum Milch ein wichti-
ges Nahrungsmittel ist" (im Folgenden: SchutzbereichsV) entstanden.

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde 9
zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich bei der Erlas-
sung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Verordnung
zumindest denkmöglich angewendet hat und dass diese auch der Verfassungsge-
richtshof bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte.

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Be- 10
stimmungen folgende Bedenken:

In ihrer Gegenschrift legt die verordnungserlassende Bezirkshauptmannschaft 11
Baden dar, dass auf Grund von störenden "Vorfällen" im Jahr 2017 und der
Berücksichtigung, dass "bei Versammlungen mit gegenläufigen Zweck am selben
Standort Störungen der öffentlichen Ordnung befürchtet werden mussten" (sic!),
welchen auf Grund der "Menschenmassen" nicht zu begegnen gewesen wäre,
vier Schutzbereiche für die Versammlungspunkte der Versammlung "Pro Milch –
Warum Milch ein wichtiges Nahrungsmittel ist", von je 150 Metern festzulegen
waren.

Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass diese Festlegung 12
gesetzwidrig war; dies aus folgenden Gründen:

Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seinem zur Geschäftszahl G 271/2018 13
ergangenen Erkenntnis vom 17. Juni 2019, dem ein Antrag des Verwaltungsge-
richts Wien auf Aufhebung des § 7a Versammlungsgesetz 1953 (im Folgenden:
VersG) zugrunde lag, zu dieser Regelung – hier die gesetzliche Grundlage der
präjudiziellen SchutzbereichsV – erneut deutlich dahingehend geäußert, dass der
Staat verpflichtet ist, die Ausübung des Versammlungsrechts zu gewährleisten;
die Regelungen des Versammlungsrechts dürfen allerdings nicht dahingehend

ausgeübt werden, dass das Recht auf Versammlungsfreiheit der einen vor einer Konfrontation mit politischen Meinungen anderer bewahrt wird.

Vor dem Hintergrund dieser unter Hinweis auf das Erkenntnis VfSlg. 15.170/1998 getroffenen Aussage kam der Verfassungsgerichtshof zu folgendem Ergebnis:

14

"§ 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.

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.

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.

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."

Gerade dieser der verfassungskonformen Interpretation des § 7a VersG zugrundeliegenden Sichtweise scheint die zu prüfende SchutzbereichsV nicht zu entsprechen: Die Festlegung von jeweils 150 Metern Schutzbereich um vier Versammlungspunkte – anscheinend unter Verkennung des der verordnungserlassenden Behörde gemäß § 7a VersG zukommenden Beurteilungsspielraums von null (und nicht 50) bis 150 Metern – hatte zumindest in der

15

hier vorliegenden Situation zur Konsequenz, dass im Zentrum Badens zur Gänze Teilnehmer an der Versammlung "Pro Milch – Warum Milch ein wichtiges Nahrungsmittel ist" wie auch Besucher der "**** Milchstraße 2018" von jedweder (wenn auch nur einer) (Gegen-)Versammlung unbehelligt blieben. Somit scheint es, dass allein das Risiko gegenläufiger provokanter, also in diesem Sinne "störender" Meinungskundgabe die verordnungserlassende Behörde dazu bewogen hat, ein § 7a VersG widersprechendes "vorbeugendes" Versammlungsverbot erlassen zu haben (vgl. dazu mit näheren Ausführungen VfSlg. 15.170/1998 und VfSlg. 19.741/2013).

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Baden vom 24. Mai 2018 betreffend die Versammlung "Pro Milch – Warum Milch ein wichtiges Nahrungsmittel ist", kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 29. Mai 2018 bis zum 12. Juni 2018, von Amts wegen auf seine Gesetzmäßigkeit zu prüfen. 16
2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Prüfungsverfahren zu klären sein. 17
3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 18

Wien, am 23. September 2019

Der Vizepräsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Dr. MERSCH