

Zeitschrift für

VERKEHRS-**ZVR** RECHT

Sonderheft

Redaktion Karl-Heinz Danzl, Christian Huber,
Georg Kathrein, Gerhard Pürstl

Dezember 2018

12a

421 – 512

ZVR-Verkehrsrechtstag 2018

Themen

Reiserecht

Daten im Verkehr

Straßenverkehrsrecht

Haftungsfragen im Eisenbahnrecht



Demonstrationsrecht und Straßenverkehr

Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf Versammlungsfreiheit¹⁾

ZVR 2018/244

§ 1 StVO 1960;
§§ 6 und 13
Versammlungsg;
Art 11 EMRK;
Art 12 StGG

Verkehrs-
blockaden;

Demonstrationen;
Versammlungs-
grundrecht;
öffentliches Wohl

Was ist dran am Mythos des fast unantastbaren Grundrechts auf Versammlungsfreiheit? Welche Grenzen sind seiner Ausübung überhaupt gesetzt und wo liegen sie? Abgesehen von klaren strafrechtlichen oder sonst gewalttätigen Übergriffen: Wie weit dürfen Versammlungsteilnehmer auf dem Boden eines demokratischen Rechtsstaats gehen, zB wenn es um Verkehrsblockaden geht? Es ist längst überfällig klarzustellen, wann bei Eingriffen in Rechtspositionen Dritter bzw bei missbräuchlicher Ausübung des Versammlungsgrundrechts die Notbremse zu ziehen ist.

Von Christian Piska

Inhaltsübersicht:

- A. Das Versammlungsgrundrecht auf dem Boden eines demokratischen Rechtsstaats
- B. Unter welchen Umständen ist auf eine Modifizierung der Versamlungsanzeige

hinzuwirken, die Versammlung zu untersagen oder aufzulösen?

1) Mein herzlicher Dank gebührt Herrn Mag. *Patrick Petschinka* für seine wertvolle Mitarbeit beim Setup des vorliegenden Beitrags.

1. Hinwirken auf eine Modifikation der Versammlungsanzeige
 2. Untersagung einer Versammlung
 3. Auflösung einer Versammlung
- C. Im Fokus: Das öff Wohl und die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs
- D. Vollzugsproblematik und Regulierung
- E. Fazit

A. Das Versammlungsgrundrecht auf dem Boden eines demokratischen Rechtsstaats

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit²⁾ garantiert den Bürgern das Recht, sich zur kollektiven Meinungskundgabe und zum gemeinsamen Wirken zusammenzuschließen. In Österreich wird es insb durch das Versammlungsg³⁾ ausgestaltet und geregelt, das va für einen Ausgleich zwischen dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und entgegengerichteten berechtigten öff und privaten Interessen sorgen soll. Die Versammlungsbehörden haben dabei eine gewisse Überwachungsfunktion (Zurückweisung, Untersagung, Auflösung).

Die Versammlungsfreiheit ist auf dem Boden eines demokratischen Rechtsstaats ein äußerst wichtiges Grundrecht, da sie dem Einzelnen eine nach außen wahrnehmbare Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess ermöglicht. Vom Schutzbereich des Grundrechts ist auch die Kundgabe von unliebsamen – von der Mehrheit nicht getragenen – Meinungen maßgeblich umfasst, weshalb es in einer demokratischen Gesellschaft besonders schützenswert ist. Trotz dieses hohen Stellenwerts räumen Art 12 StGG und Art 11 EMRK dem einzelnen Bürger kein Recht ein, in Ausübung des Grundrechts öff Interessen oder Rechtspositionen anderer schrankenlos zu beeinträchtigen. Vielmehr ist die Versammlungsfreiheit unter möglicher Schonung öff Interessen und Rechtspositionen Dritter auszuüben.⁴⁾ So argumentiert auch *Raschauer*, indem er mahnt, dass das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht als „Privatwillkür“ verstanden werden könne.⁵⁾ Demonstranten können ihre Meinung bzw Message vielmehr auch ohne massive Beeinträchtigung Dritter aufsehenerregend transportieren. Problematisch in diesem Zusammenhang sind auch als Versammlungen getarnte Zusammenkünfte (zB Flashmobs, Werbeveranstaltungen und Verkaufsevents), welche im Ergebnis zur missbräuchlichen Ausnutzung des Versammlungsgrundrechts führen.

Hier ist zu fragen, welche Grenzen der Ausübung des „unantastbaren“ Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gesetzt sind. Die Schranken sollen insb anhand des Falls der versammlungsbedingten Verkehrsblockade näher betrachtet werden.⁶⁾

B. Unter welchen Umständen ist auf eine Modifizierung der Versammlungsanzeige hinzuwirken, die Versammlung zu untersagen oder aufzulösen?

Eine Versammlung führt oftmals zur Beeinträchtigung entgegengerichteter öff und privater Interessen. Als

Beispiel seien erhebliche Verkehrsstörungen oder das Ausbleiben von Kunden und eine daraus resultierende Beeinträchtigung der Erwerbsfreiheit genannt. Für einen Ausgleich der entgegengesetzten Interessen soll das Instrumentarium des Versammlungsg sorgen. Dieses Regime gibt der Behörde die Möglichkeit in die Hand, Versammlungen aus bestimmten Gründen zu untersagen oder gar aufzulösen. Vorweg ist jedoch festzuhalten, dass zwischen der Untersagung und der Auflösung einer Versammlung lediglich ein quantitativer Unterschied besteht. Qualitativ stellt sich bei beiden Konstellationen grundsätzlich dieselbe Frage: Ist ein Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit möglich bzw verfassungskonform?

1. Hinwirken auf eine Modifikation der Versammlungsanzeige

Eine anzeigespflichtige Versammlung ist vom Veranstalter mindestens 48 Stunden vor dem geplanten Beginn bei der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen.⁷⁾ Zum notwendigen Inhalt einer Versammlungsanzeige gehören gem § 2 Abs 1 Versammlungsg Zweck, Ort, Zeit, wobei unter Zweck neben der Intention der Versammlung auch die näheren Modalitäten und die Verwendung allfälliger Hilfsmittel zu verstehen sind. Der Veranstalter hat somit va Standort oder Route sowie den Beginn und die voraussichtliche Dauer der Zusammenkunft anzugeben. Die idS vollständige Versammlungsanzeige ist sodann vom Veranstalter zu unterschreiben.

Die Behörde ist nach hRsp nicht berechtigt, die Versammlungsanzeige von sich aus zu ändern, zu modifizieren oder zu konkretisieren.⁸⁾ Sie hat die Versammlung vielmehr – in der Art, wie sie angezeigt wurde – entweder zu untersagen oder nicht zu untersagen. Oftmals sieht sich die Behörde aber lediglich wegen eines einzelnen bestimmten Umstands (zB Versammlungsort) veranlasst, eine Untersagung auszusprechen. In diesen Fällen trifft die Behörde eine Informationspflicht dahingehend, dass der Veranstalter darauf aufmerksam zu machen und ihm die Änderung der Versammlungsanzeige naheulegen ist.⁹⁾ Modifikationen der Versammlungsanzeige müssen aufgrund der kurzen Frist meist durch direkte Kontaktaufnahme mit dem Veranstalter (etwa telefonisch) angeregt werden. Allfällige Änderungen bzw Modifikationen müssen schlussendlich, wie auch schon die Anzeige selbst, schriftlich erfolgen.

Da der VfGH eine amtswegige Modifikation durch die Behörde für unzulässig erachtet,¹⁰⁾ ist eine verstärkte Kommunikation zwischen Veranstalter und

2) Art 12 StGG; Art 11 EMRK.

3) BGBl 1953/98 idF BGBl I 2017/63.

4) VfGH 9. 10. 2008, B 1695/07.

5) Im Rahmen der Enquete „Versammlungsgesetz neu“ am 28. 6. 2017 im BML.

6) Ausgeblendet bleiben hier Fragen zulässiger Versammlungszwecke (Stichwort: Spaßdemos ua).

7) § 2 Abs 1 Versammlungsg.

8) VfGH 10. 12. 1998, B 1801/98; 9. 10. 2008, B 1695/07; 11. 3. 2015, E 968/2014.

9) VfGH 10. 12. 1998, B 1801/98; 30. 9. 2008, B 663/08.

10) VfGH 10. 12. 1998, B 1801/98; 9. 10. 2008, B 1695/07; 11. 3. 2015, E 968/2014.

Behörde bzgl des genauen Ablaufs und der Modalitäten der Versammlung zu begrüßen, wie sie auch gegenwärtig bereits stattfindet. Durch den Dialog im Vorfeld der Versammlung könnten allfällige Problemfelder, die zu einer Auflösung führen könnten, besprochen und allenfalls beseitigt werden. So könnten bereits vorweg die Weichen für einen reibungslosen und verfassungskonformen Ablauf einer Demonstration gestellt werden. Im konkreten Fall der durch Versammlungen hervorgerufenen erheblichen Verkehrsblockaden könnten sich die Beteiligten im Vorfeld auf eine Route einigen, bei welcher die Beeinträchtigung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs so gering wie möglich ausfällt (vgl dazu gleich unten). Anstatt die Versammlung auf einer Hauptverkehrsstraße – wie zB der Wiener Ringstraße – abzuhalten, bei der die zu erwartenden Verkehrsbeeinträchtigungen enorm sind, könnten ebenso Nebenstraßen oder gar Fußgängerzonen gewählt werden. Oftmals ist die Botschaft der Demonstration nämlich nicht untrennbar an einen bestimmten Ort bzw eine bestimmte Route gekoppelt, weshalb ein „Straßenwechsel“ grundsätzlich auch kein allzu großes Problem für die Demonstranten darstellen sollte. Die kollektive Meinungskundgabe in der Öffentlichkeit ist wohl das wichtigste Anliegen eines Veranstalters bei der Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit. Ob die Kundgabe nun auf der Wiener Ringstraße oder auf der Kärntner Straße erfolgt, erscheint idR gleichgültig. Öff Interessen wie der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs könnte mit einer „verkehrsfreundlichen“ Route aber bereits Rechnung getragen werden.¹¹⁾

Bei Fehlen jeglicher Kooperationsbereitschaft trotz Bestehens der Notwendigkeit einer Modifikation der Versammlungsanzeige ist die Behörde idR zur Untersagung verpflichtet. Bei tatsächlicher Durchführung der Versammlung und Manifestation der erwarteten verkehrsbezogenen Missstände ist die Behörde zur Auflösung der Versammlung verpflichtet, wenn sich die Demonstranten auch vor Ort weigern, eine andere – mit dem öff Wohl kompatible – Route zu wählen (s dazu gleich unten). Wurde der Veranstalter nämlich bereits im Vorfeld der Versammlung anlässlich der Anzeige auf die zu erwartenden Beeinträchtigungen des öff Wohls hingewiesen und modifiziert er dennoch die Rahmenbedingungen der Versammlung nicht in der für das öff Wohl erforderlichen Weise, wird der Behörde idR kein gelinderes Mittel zur Verfügung stehen. Staatliche Gewährleistungspflichten können nämlich nur dann zum Tragen kommen, wenn eine Versammlung im Einklang mit dem öff Wohl und betroffenen (Grund-)Rechten Dritter stattfindet.

2. Untersagung einer Versammlung

Nach dem Einlangen einer Versammlungsanzeige muss die Behörde die Versammlung bei Vorliegen eines gesetzlichen Untersagungsgrunds mit Bescheid untersagen. Eine behördliche Untersagung ist vorzunehmen, wenn der Zweck (der Versammlung) Strafgesetzen zuwiderläuft und wenn die Abhaltung (der Versammlung) die öff Sicherheit oder das öff Wohl

gefährdet.¹²⁾ Zudem muss der Eingriff zur Wahrung eines der in Art 11 Abs 2 EMRK aufgezählten Interessen verhältnismäßig (geeignet, erforderlich und adäquat) sein. Die Behörde hat dabei eine Prognoseentscheidung aufgrund konkret festgestellter, objektiv erfassbarer Umstände und in sorgfältiger Abwägung der Interessen des Veranstalters an der Abhaltung der Versammlung mit den in Art 11 Abs 2 EMRK aufgezählten Interessen am Unterbleiben zu treffen. Eine Untersagung kommt schlussendlich nur als ultima ratio in Frage.¹³⁾

So verletzt eine Untersagung einer gegen Pelzhandel und Pelzbekleidung gerichteten Demonstration von Tierschützern lediglich 5 m vor einem Bekleidungsgeschäft in der Wiener Mariahilfer Straße das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Versammlungsfreiheit nach zutreffender Judikatur des VfGH nicht. Die Untersagung war im konkreten Fall zum Schutz der Erwerbsfreiheit („Rechte und Freiheiten anderer“ iSd Art 11 Abs 2 EMRK) in Hinblick auf die zu erwartende Behinderung des Kunden- und Fußgängerverkehrs aufgrund der Nähe der Versammlung zum Eingangsbereich des Bekleidungsgeschäfts geboten.¹⁴⁾ Dieses Ergebnis ist die logische Konsequenz der durchzuführenden Interessenabwägung, bei welcher der Aspekt der ungestörten Ausübung der Erwerbsfreiheit unter den vorliegenden Umständen überwiegt. Zudem ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Versammlungsgrundrecht unter möglicher Schonung der Rechte Dritter auszuüben ist und nicht zum Schaden anderer missbraucht werden darf.¹⁵⁾

Auch eine Untersagung wegen einer befürchteten exzessiven und objektiv störenden Lärmerregung („akustischer Terror“) durch Rhythmusinstrumente und zahlreiche andere Gegenstände über eine lange Dauer erachtete der VfGH nach sorgfältiger Interessenabwägung zutr für geboten. Derartige Lärmbeeinträchtigungen sind von der (unbeteiligten) Öffentlichkeit nicht hinzunehmen.¹⁶⁾ Dieser Judikaturlinie des VfGH ist zuzustimmen. Generell, ganz besonders jedoch in den Abendstunden und in der Nacht sind exzessive Lärmbelästigungen nicht unter dem Vorwand der Ausübung des Versammlungsgrundrechts zu rechtfertigen. An diesem Beispiel des akustischen Terrors zeigt sich deutlich, dass vorherige offene Kommunikation zwischen Behörde und Veranstalter entweder eine rechtskonforme Gestaltung der Demo fördern oder eben zu erwartende Missstände klar zu Tage bringen kann. In letzterem Fall wird die gesetzliche Verpflichtung der zuständigen Behörde aktualisiert, eine Beeinträchtigung des öff Wohls durch Untersagung der Versammlung hintanzuhalten. Die Gedankenführung dieses Judikats zu akustischem Terror hat auch Bedeutung für Versammlungen, deren (Haupt-)Zweck in der Erzeugung von Provokationen durch die (bloße) Erzeugung von Verkehrsbeeinträchtigungen liegt. In-

11) Vgl dazu unten zum öff Wohl.

12) Vgl § 6 Abs 1 Versammlungsg.

13) Vgl VfGH 14. 3. 2013, B 1037/11; 4. 3. 2014, B 1008/2013; 11. 3. 2015, E 717/14.

14) VfGH 9. 10. 2008, B 1695/07.

15) VfGH 9. 10. 2008, B 1695/07.

16) VfGH 1. 10. 1988, B 1068/88.

wieweit hier bloße Bezeichnungen einer Demo relevant sind oder ob ihre Intention auch bzw vorwiegend an ihren Rahmenbedingungen zu messen ist, sei hier dahingestellt; im Fall von „Rasen am Ring“¹⁷⁾ berücksichtigte der VfGH derartige Aspekte mE zu wenig: Eine Demo im Interesse des Klimaschutzes, die massive Staus und damit Schadstoffkonzentrationen erzeugt, erscheint nicht bloß unvereinbar mit dem öff Wohl, sondern auch schon an der Wurzel ungläubwürdig.

3. Auflösung einer Versammlung

Eine aktuell stattfindende Versammlung kann nicht mehr untersagt, sondern letztlich nur noch aufgelöst werden. Unter Auflösung versteht man die Beendigung einer bereits stattfindenden Versammlung durch die Behörde. Das Gesetz nennt in § 13 Versammlungsg zwei Auflösungsstatbestände: zum einen Versammlungen, die entgegen der Vorschriften des Versammlungsgesetzes veranstaltet werden, und zum anderen gesetzmäßig veranstaltete Versammlungen, in welchen sich gesetzwidrige Vorgänge ereignen oder die einen die öff Ordnung bedrohenden Charakter annehmen. Zudem muss eine Auflösung iSd Art 11 Abs 2 EMRK notwendig sein. Die anwesenden Vertreter der Behörde haben dafür eine Entscheidung an Ort und Stelle zu treffen,¹⁸⁾ welche auch Prognosecharakter hat. Dabei haben sie mit dem Veranstalter nach Möglichkeit zu kommunizieren und allenfalls vorhandene gelindere Mittel in Betracht zu ziehen. Letztlich ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.

C. Im Fokus: Das öff Wohl und die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs

Im Folgenden ist dem Untersagungstatbestand der „Gefährdung der öff Sicherheit oder des öffentlichen Wohls“ nähere Betrachtung zu schenken. Unter „Gefährdung der öff Sicherheit“ versteht das Gesetz va das Entstehen einer Gefahr für das Leben, die persönliche Freiheit oder die Gesundheit von Menschen, das Eigentum oder die nationale Sicherheit. Der Begriff des „öff Wohls“ blieb bislang dogmatisch unterbelichtet. Nach hA erfasst er die übrige Rechtsordnung, va soweit sie dem Schutz der in Art 11 EMRK aufgezählten Rechtsgüter dient, wie insb der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.¹⁹⁾ Dabei ist überwiegend an Grundrechte, wie etwa Erwerbsfreiheit, Religionsfreiheit, Versammlungsfreiheit anderer oder an unionsrechtliche Grundfreiheiten zu denken. Die Behörde hat stets eine Interessenabwägung zwischen den einzelnen betroffenen Grundrechten und Grundfreiheiten durchzuführen.

Der Begriff des öff Wohls stellt aber seinem Wortlaut nach auch gewissermaßen ein Einfallstor für die in anderen Gesetzen normierten öff Interessen dar. Darunter fallen nicht nur verfassungsgesetzliche, sondern vielmehr auch einfachgesetzliche Interessen, insofern diese im Einklang mit dem Wesensgehalt des Versammlungsgrundrechts stehen. Im Zusammenhang mit Verkehrsblockaden durch Versammlungen ist naturgemäß ein Blick in die StVO²⁰⁾ zu werfen. Ziel und

Zweck dieses Gesetzes ist die Wahrung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs.²¹⁾ Das Versammlungsgrundrecht ist also ebenso am Maßstab dieses öff Wohls zu messen. Eine erhebliche Verkehrsblockade führt zu einer Gefährdung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs und könnte daher etwa eine Untersagung iSd § 6 Versammlungsg aufgrund der Gefährdung des öff Wohls rechtfertigen. Auch der VfGH hat sich in der Vergangenheit mehrmals mit verschiedenen Formen von Verkehrsblockaden im Rahmen von Versammlungen auseinandergesetzt und damit die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs als relevante Größe für die Bestimmung des öff Wohls grundsätzlich anerkannt.²²⁾

So waren Untersagungen von Versammlungen auf der Brennerautobahn,²³⁾ Westautobahn²⁴⁾ und Inntalautobahn²⁵⁾ wegen der zu befürchtenden unvermeidbaren, weiträumigen, lange währenden Störungen des Straßenverkehrs nach richtiger Ansicht des VfGH zulässig. Die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs wog in all diesen Fällen schwerer als das Versammlungsgrundrecht, weshalb die gebotene Interessenabwägung zulasten des Versammlungsveranstalters ging. Dabei berücksichtigte der VfGH insb die Wichtigkeit dieser Straßenverkehrsverbindungen als Schlüsselverbindungen in Österreich.

Auch die Auflösung einer Versammlung in der Wiener Innenstadt²⁶⁾ in den Abendstunden zur Aufrechterhaltung des städtischen Verkehrsflusses erachtete das Höchstgericht als legitim und verhältnismäßig. In diesem Fall fiel jedoch noch zusätzlich ins Gewicht, dass der Behörde aufgrund der unterlassenen Versammlungsanzeige des Veranstalters keine Möglichkeit geboten wurde, im Vorfeld Vorkehrungen zur Entspannung der Verkehrssituation – wie zB Festlegung von Ausweichstrecken oder ausreichende Informationen an Verkehrsteilnehmer – zu treffen.

Die Untersagung der Versammlung „Autofreier Tag 2011 – Rasen Am Ring: Für eine lebenswerte, autofreie Stadt!“²⁷⁾ verletzte nach Ansicht des VfGH das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit. Bei der gebotenen Interessenabwägung war für das Höchstgericht hauptsächlich der Zeitpunkt der Anzeige – zwei Tage davor – maßgeblich. Die Versammlung sei im vornherein all bekannt gewesen und es sei den zuständigen Behörden somit auch zumutbar gewesen, zeitgerecht für entsprechende Vorkehrungen, wie Ausweichrouten, zu sorgen, begründete der Gerichtshof iW seine Entscheidung. Der Veranstalter habe – laut Gerichtshof – sogar darauf geachtet, dass Einsatzfahrzeuge die Nebenfahrbahnen der Wiener Ringstraße gegebenenfalls benützen könn-

17) VfGH 4. 3. 2014, B 1008/2013.

18) VfGH 10. 6. 1985, B 567/84.

19) Bachmann, Besonderes Verwaltungsrecht¹¹ (2016) 129; Hauer, Ruhe, Ordnung, Sicherheit: Eine Studie zu den Aufgaben der Polizei in Österreich (2000) 350 ff.

20) BGBl 1960/159 idF BGBl I 2018/42.

21) Grubmann, Kommentar zur StVO³ (2015) § 1 Rz 1.

22) Vgl VfGH 28. 9. 1989, B 577/89; 26. 2. 1990, B 1093/89; 3. 12. 2013, B 1573/2012; 11. 3. 2015, E 986/2014.

23) VfGH 28. 9. 1989, B 577/89.

24) VfGH 11. 3. 2015, E 986/2014.

25) VfGH 26. 2. 1990, B 1093/89.

26) VfGH 3. 12. 2013, B 1573/2012.

27) VfGH 4. 3. 2014, B 1008/2013.

ten. Dabei lässt der Gerichtshof jedoch außer Acht, dass im Fall von befürchteten schwerwiegenden Behinderungen von Einsatzfahrzeugen bei Einsatzfahrten nicht ausschließlich von direkt am Ring gelegenen Einsatzörtlichkeiten als entsprechende Fahrziele ausgegangen werden darf. Eine Sperre des Rings führt unweigerlich zu massiven Verkehrsüberlastungen der Ausweichrouten und des weiträumig umliegenden Straßennetzes. Die „Verstopfung“ betrifft damit das ganze weitere räumliche Umfeld. Auf zahlreichen umliegenden durch Staus blockierten Straßenzügen besteht mangels baulicher Ausweichmöglichkeiten selbst bei größtmöglichem Bemühen und Wohlwollen im Weg stehender Fahrzeuglenker regelmäßig keine Möglichkeit, einem herannahenden Einsatzfahrzeug unvermittelt ausreichend Platz zu machen, um ebendieses vorbeizulassen. Im Ergebnis ist letztlich nicht nur die ungehinderte Nutzung der geplanten Route für die Einsatzfahrzeuge relevant, sondern vielmehr auch die der Ausweichstrecken.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass bei der Klärung der Frage, ob eine Versammlung wegen der Gefährdung des öff Wohls der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs untersagt werden muss, mehrere Kriterien zu berücksichtigen sind. Bei dieser Abwägung ist zunächst auf die verkehrstechnische Bedeutung der betroffenen Straße abzustellen, also etwa darauf, ob es sich aufgrund des täglichen Verkehrsaufkommens um eine stark befahrene Verkehrsrouten handelt. Ist der Versammlungsort nämlich eine wichtige Verkehrsstrecke, wie etwa eine Autobahn, sind Einschränkungen des Versammlungsgrundrechts schneller angebracht. Auch die Uhrzeit und die Dauer der Versammlung sind zwei wichtige Kriterien. So führen Versammlungen zu den Hauptverkehrszeiten – zB aufgrund von Pendlerverkehr morgens und abends – vermehrt zu Verkehrsblockaden als solche am späten Vormittag, Mittag, frühen Nachmittag oder gar in der Nacht. Auch die geplante Dauer der Versammlung ist zu berücksichtigen. Lediglich kurzfristige Verkehrsbeeinträchtigungen sind wohl eher hinzunehmen als stundenlange Sperren von Hauptverkehrsadern. Zuletzt ist auch darauf Bedacht zu nehmen, ob es der Behörde im Vorfeld möglich bzw zumutbar war, zeitgerecht entsprechende Vorkehrungen zu treffen.²⁸⁾ Derartige Vorkehrungen sind zum einen die Planung, Ankündigung und Betreuung von Ausweichstrecken zur Entspannung der Verkehrssituation; zum anderen umfassen derartige Maßnahmen auch Vorinformationen an die Verkehrsteilnehmer an Ort und Stelle sowie Bekanntmachungen unter nutzungsgebener (technischer) Möglichkeiten, zB der Medien. Hier muss mE auch (verstärkt) die Frage Berücksichtigung finden, ob die konkret vorgesehenen Ausweichrouten den durch die Umleitungen hinzukommenden Verkehr auch tatsächlich in realistischer Weise aufnehmen können. Falls dies nicht machbar ist, lässt sich die Versammlung nicht im Einklang mit dem öff Wohl durchführen und ist als ultima ratio zu untersagen bzw aufzulösen.

Zu guter Letzt kommt es überwiegend darauf an, ob und wann der Veranstalter der Behörde die Versammlung angezeigt hat. Die Versammlungsanzeige spielt

daher in der Praxis eine sehr wichtige Rolle. Wurde die Demonstration nämlich nicht (Spontanversammlung) oder bloß kurzfristig angezeigt, wird es der Behörde nur schwer möglich sein, entsprechende Vorkehrungen zur Wahrung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs zu treffen. In so einem Fall ist eine Untersagung einer Versammlung auf einer Hauptverkehrsader zur Stoßzeit idR ohne Weiteres als rechtskonform anzusehen.

Neben der Beeinträchtigung der Flüssigkeit des Verkehrs und dem daraus resultierenden Zeitverlust der Verkehrsteilnehmer wird durch die Blockade von Hauptverkehrsstraßen zudem ein Ausweichen ins niederrangige Straßennetz eintreten. Dies führt auch dort zu unabsehbaren Konsequenzen wie unkalkulierbaren Folgestaus und uU erheblichen Schadstoffkonzentrationen, was unter Umweltschutzaspekten und unter dem Gesichtspunkt der Luftreinhaltung problematisch erscheint (man denke etwa an mögliche Grenzwertüberschreitungen). IdZ ist festzuhalten, dass Fließverkehr idR weit weniger Abgas produziert. Durch RL der EU besteht eine unionsrechtliche Pflicht zur Luftreinhaltung.²⁹⁾ Eine verkehrs- und umweltfreundliche Routenwahl durch den Veranstalter ist daher auch aus der Perspektive des Umweltschutzes und der Luftreinhaltung im Interesse des öff Wohls geboten und anzustreben.

Überdies ist zu beachten, dass ausgedehnte Staus regelmäßig zu sog Plateauverstellungen führen. Das bedeutet, dass Fahrzeuglenker (rechtswidrig, aber doch) in eine Kreuzung einfahren und diese aufgrund des Verkehrsstillstands vor Freigabe der Fahrbahn für den Querverkehr nicht wieder rechtzeitig verlassen können. Daraus resultieren für betroffene Verkehrsteilnehmer vielerorts unklare und damit durchaus gefährliche Verkehrssituationen. Die Gefährdung bezieht sich dabei aber nicht nur auf die Fahrzeuglenker, sondern auch auf die Fußgänger, da Fahrzeuge in derartigen Situationen auch Fußgängerübergänge verstellen und die Fußgänger sodann zickzack zwischen den teils stehenden und teils langsam rollenden Fahrzeugen ihren Weg unkoordiniert auf die andere Straßenseite suchen. Dieses Risiko für Verkehrsteilnehmer jeglicher Art wird durch allfällige weitere Faktoren (zB Dunkelheit) erhöht. Neben der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs ist bei durch Demonstrationen verursachten ausgedehnten Staus somit auch die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer selbst nachteilig betroffen.

Die hier vorliegende Konstellation hat zudem Rückwirkungen auf private Interessenlagen. Verkehrsblockaden führen oftmals dazu, dass Menschen zu spät in die Arbeit kommen und somit ihren Beruf nicht den Zeiten entsprechend ausüben können. Weiters bleiben manchen Unternehmen, die im Bereich der Versammlung und der Verkehrsblockade oder in davon betrof-

28) Ähnlich auch der EuGH 12. 6. 2003, C-112/00, *Schmidberger*. Er stellt ebenfalls auf die Rahmen- und Begleitmaßnahmen der zuständigen Stellen ab, um Störungen des Straßenverkehrs möglichst gering zu halten – im konkreten Fall durch Informationskampagnen, Ausweichstrecken und Ordnungsdienst vor Ort.

29) ZB RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v 21. 5. 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl L 2008/152, 1.

fenen Gebieten ihren Standort haben, die Kunden aus, sodass insofern auch das Recht auf Erwerbsfreiheit der Wirtschaftstreibenden durch Versammlungen und daraus resultierenden Staus betroffen ist.

D. Vollzugsproblematik und Regulierung

„Ich werde mich davor hüten, in ein Grundrecht einzugreifen und dann vom VfGH ausgerichtet zu bekommen, der Versuch sei fehlgeschlagen.“³⁰⁾ Dieser Anspruch eines Beamten der LPD Wien bringt die Vollzugsproblematik auf den Punkt. Die zuständige Behörde und ihre Beamten sind bei der Untersagung bzw insb bei der Auflösung von Versammlungen oftmals alleingelassen. Kasuistische (und teils unberechenbare) Judikatur und das Problem eines nach der Untersagung oder Auflösung einer Demo einsetzenden potentiellen Shitstorms in sozialen Medien sind nur zwei Gründe für das teilweise zurückhaltende bis zögerliche Agieren der Polizei beim Vollzug des Versammlungsg.

Die Auflösung einer Versammlung bedarf einer Prognoseentscheidung, welche an Ort und Stelle oftmals binnen Sekunden zu fällen ist. Sicherlich weiß der jeweilige Beamte, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen ist und eine Auflösung nur ultima ratio erfolgen darf. Doch was heißt das im konkreten Einzelfall? Die konkrete Auslegung der Untersagungs- und Auflösungsstatbestände sowie die vorzunehmende Interessenabwägung stellt den einzelnen Beamten angesichts kasuistischer Judikatur und des sehr allg Inhalts der durchzuführenden Verhältnismäßigkeitsprüfung vor große Schwierigkeiten. Ein erster Ansatzpunkt für die Lösung dieses Dilemmas wäre die Ausarbeitung möglichst klarer interner Richtlinien für das Einschreiten bei Versammlungen.³¹⁾ Diese Richtlinien könnten anhand von konkreten Praxisbeispielen zeigen, wann eine Auflösung bzw Untersagung zum Schutz des öff Wohls bzw zum Schutz von Rechtspositionen Dritter jedenfalls zu erfolgen hat. Dazu kann auch die Wissenschaft beitragen.

Um die nach einer Versammlungsanzeige notwendige Prognoseentscheidung treffen zu können, erscheint es auch angebracht, die zu erwartenden Ausmaße und Auswirkungen des Verkehrschaos noch detaillierter und umfassender in ihrer Gesamtheit darzustellen und damit das Handeln der Behörde – zB im Fall einer Untersagung oder Auflösung – nachvollziehbar zu fundieren.³²⁾ Im Fall von Auflösungen könnte auch der Einsatz von Kameras durch Beamte zur Dokumentation des Geschehens an Ort und Stelle erwogen werden. Dieses Bildmaterial könnte dem LVWG und in letzter Instanz auch dem VfGH als Beweismaterial dienen. Ergänzend erscheint auch hier eine präzise, schriftlich und/oder fotografisch festgehaltene Dokumentation der Vorgänge und Auswirkungen zur Begründung der Erforderlichkeit allfälliger Auflösungen angebracht. Bspw auch bzgl der oben angesprochenen „Plateauverstellungen“ wäre eine Feststellung der Anzahl der Verstöße wünschenswert. Das alles erfordert jedoch sehr hohen Personaleinsatz. In Bezug auf Behinderungen von Einsatzfahrzeugen wäre ein diesbzgl Austausch der Polizei mit Feuerwehr

und Rettungsorganisationen erstrebenswert. Konkrete Berichte oder mitgeteilte und festgehaltene Erfahrungen könnten fundierte Fakten für künftiges Handeln der Exekutive liefern.

Bedarf es dafür Änderungen im Versammlungsg? Im Lichte des heutzutage generell feststellbaren Hanges zur grundlosen Überregulierung ist diese Frage grundsätzlich zu verneinen. Das vorhandene Regime erscheint trotz seines allg Inhalts grundsätzlich ausreichend, um die einzelnen Fälle in der Praxis rechts- und verfassungskonform zu beurteilen. Wesentlich ist, dass das Versammlungsrecht nicht nur dem Schutz der Versammlungsteilnehmer, sondern ebenso dem Schutz der Rechte Dritter dient. Diese Schutzaufgabe hat die Exekutive umzusetzen, indem sie das vorhandene Instrumentarium im Bedarfsfall entsprechend anwendet und sich nicht is des eingangs erwähnten Zitats – verständlicherweise – „davor hütet“, von Rechtsmittelinstanzen überprüft zu werden. Hiezu sind – wie oben dargestellt – flankierende Maßnahmen erforderlich. Essentiell erscheint hier, dass sich die Exekutive dabei auf sachliche verfassungskonforme Vollzugsgrundsätze stützen kann.

E. Fazit

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ist trotz seines hohen Stellenwertes in einer Demokratie keinesfalls unantastbar. Es ist zum einen unter möglicher Schonung öff und privater Interessen auszuüben und hat zum anderen bei Interessenkollisionen mit diesen stets für einen Ausgleich zu sorgen. Da die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs ein schützenswertes Interesse des öff Wohls ist, sind Untersagungen und Auflösungen von Versammlungen auch bei zu erwartenden Verkehrsbeeinträchtigungen grundsätzlich erforderlich. Dabei ist insb auf die Wichtigkeit der Strecke, Uhrzeit und Dauer der Versammlung, Häufigkeit der Versammlungen auf dieser Route sowie auf allfällige Vorkehrungen der Behörde abzustellen. Eine Blockade von Hauptverkehrsadern – wie zB Autobahnen und Innenstädte – zu Stoßzeiten ist nicht vom Versammlungsgrundrecht gedeckt. Kommunikation zwischen dem Veranstalter und der Behörde im Vorfeld einer Demo bei vorherzusehenden Eingriffen in das öff Wohl bzw in Rechtspositionen Dritter ist zu begrüßen und kann notwendigen Auflösungen vorbeugen. Zusätzlich sollte erwogen werden, den Beamten für den Vollzug klarere Perspektiven zu geben. →

30) Franz Eigner (LPD Wien) im Rahmen des Rechtspanoramas „Die Tücken im neuen Demorecht“ im Mai 2017 am Wiener Juridicum.

31) Ähnlich den generellen Richtlinien für das Einschreiten – § 31 SPG und RL-VO.

32) Ansonsten kann es dazu kommen, dass tatsächliche schwerwiegende Verkehrsbehinderungen wie im VfGH-Erk zum „Rasen am Ring“ als „zähflüssiges Verkehrsaufkommen“ und mit „ausgedehnten Stauungen auf den Ausweichrouten“ zusammengefasst und dann letztlich als irrelevant betrachtet werden. Dies auch deshalb, weil derart plakative, unsubstantiierte Beschreibungen so unbestimmt sind, dass ganz unterschiedliche Tragweiten darunter verstanden werden können.



→ In Kürze

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ist keineswegs unantastbar, sondern vielmehr unter möglicher Schonung öff und privater Interessen auszuüben. Die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs ist als schützenswertes Interesse des öff Wohls iSd § 6 VersammlungsG anzusehen. Demnach sind Untersagungen und Auflösungen von Versammlungen auch bei zu erwartenden Verkehrsbeeinträchtigungen grundsätzlich erforderlich. Bei der durchzuführenden Interessenabwägung ist auf die Wichtigkeit der Strecke, Uhrzeit und Dauer der Versammlung, Häufigkeit der Versammlungen auf dieser Route sowie auf allfällige Vorkehrungen der Behörde abzustellen. Eine Blockade von Hauptverkehrsadern – wie zB Autobahnen und Innenstädte – zu Stoßzeiten ist nicht vom Versammlungsgrundrecht gedeckt.

Beim Vollzug des VersammlungsG sollte erwogen werden, den Beamten in Zukunft klarere Perspektiven zu geben.

Möglichst klare Richtlinien (anhand von Praxisbeispielen) sowie eine umfassendere und detaillierte Dokumentation der Auswirkungen des Verkehrschaos könnten der derzeitigen Vollzugsproblematik Abhilfe schaffen.

→ Zum Thema

Über den Autor:

Mag. Dr. Christian Piska ist ao. Univ.-Prof. am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien (Juridicum). Seine Forschungsschwerpunkte liegen ua insb im Bereich des Öffentlichen Wirtschaftsrechts sowie des Verkehrsrechts. Kontaktadresse: Schottenbastei 10–16, 1010 Wien.

Tel: +43 (0)1 4277-35484, E-Mail: christian.piska@univie.ac.at

Vom selben Autor erschienen:

Anrainerparken nach der StVO, ZVR 2016, 502 (gem mit Schock; Sonderheft Verkehrsrechtstag); Die neue deutsche Maut, ZVR 2017, 447 (Sonderheft Verkehrsrechtstag).