

Nr. 8**Plattform „Ärzte für das Leben“ gegen Österreich**

Urteil vom 21. Juni 1988 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 139.

Beschwerde Nr. 10126/82, eingelegt am 13. September 1982; am 14. Mai 1987 von der Kommission vor den Gerichtshof gebracht.

EMRK: Recht auf wirksame innerstaatliche Beschwerde, Art. 13; Versammlungsfreiheit, Art. 11.

Innerstaatliches Recht: Art. 12 Staatsgrundgesetz von 1867; §§ 284 und 285 Strafgesetzbuch; §§ 6, 13 und 14 Abs. 2 Versammlungsgesetz 1953.

Ergebnis: Keine Verletzung von Art. 13 zur etwaigen Durchsetzung der Versammlungsfreiheit aus Art. 11.

Sondervoten: Keine.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 12. März 1987 zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 13 der Konvention vorliegt (einstimmig).

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 21. März 1988 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: H. Türk, Rechtsberater im Außenministerium, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: W. Okresek, Bundeskanzleramt, A. Holzhammer, Bundesministerium für Inneres, als Berater;

für die Kommission: G. Batliner als Delegierter;

für die beschwerdeführende Vereinigung: Rechtsanwalt A. Adam.

Sachverhalt:

(Übersetzung)

8. Die Beschwerdeführerin (Bf.) *Plattform „Ärzte für das Leben“* ist eine Vereinigung von Ärzten, die die Abtreibung bekämpfen und eine Reform der österreichischen Gesetzgebung in dieser Materie zu erreichen suchen. In den Jahren 1980 und 1982 organisierte sie zwei Demonstrationen, die trotz der Anwesenheit starker Polizeikräfte durch Gegendemonstranten gestört wurden.

*I. Die Demonstration von Stadl-Paura**A. Die Planung der Demonstration*

9. Die Bf. beschloss, am 28. Dezember 1980 in der Kirche von Stadl-Paura (Oberösterreich) einen Gottesdienst abzuhalten, dem ein Demonstrationszug zur Praxis eines Arztes, der Abtreibungen durchführt, folgen sollte. Wie § 2 des Versammlungsgesetzes von 1953 (s. Ziff. 40 des Kommissionsberichts) es vorschreibt, zeigte sie ihr Vorhaben am 30. November bei der Polizeibehörde des Bezirks Wels-Land an. Diese erhob keinerlei Einwände und gestattete den Teilnehmern die Benutzung der öffentlichen Straßen. Die Behörde musste dagegen zwei andere, von den Befürwortern der Abtreibung vorgesehene, aber später angemeldete Demonstrationen untersagen, da diese, was Zeit und Ort anbelangte, mit derjenigen der *Plattform „Ärzte für das Leben“* zusammenfielen.

10. Da die Veranstalter trotzdem Zwischenfälle befürchteten, wollten sie in Übereinstimmung mit den örtlichen Behörden ihre Pläne kurz vor Beginn des Demonstrationzuges ändern. Sie ließen die Idee, vor der Praxis des Arztes zu demonstrieren, fallen und beschlossen vielmehr, sich in einer Prozession zu einem Altar zu begeben, der auf einem ziemlich entfernt von der Kirche liegenden Hügel errichtet war und an dem ein Gottesdienst abgehalten werden sollte.

11. Die Vertreter der Polizeibehörde hielten ihnen entgegen, dass der größte Teil der Polizeikräfte bereits an der ursprünglich vorgesehenen Strecke postiert sei und dass sich der neue Wegverlauf im Hinblick auf die Terrainbeschaffenheit schlecht für die Kontrolle einer Massenbewegung eigne. Ohne den Schutz zu verweigern, machten sie die Veranstalter auf die Unmöglichkeit aufmerksam – abgesehen von dem in Aussicht genommenen oder in Aussicht zu nehmenden Wegverlauf –, die Gegendemonstranten am Werfen von Eiern oder an der Störung sowohl des Demonstrationzuges als auch des Gottesdienstes zu hindern.

B. Die Zwischenfälle

12. Während der Messe versammelten sich zahlreiche Gegendemonstranten – die so scheint es, der vom Versammlungsgesetz vorgeschriebenen Anzeigepflicht nicht nachgekommen waren – vor der Kirche, ohne dass die Polizei sie zerstreute. Sie störten den Gang auf den Hügel, indem sie sich unter die Teilnehmer mischten und diese durch Geschrei am gemeinsamen Beten des Rosenkranzes hinderten. Das gleiche geschah während des Gottesdienstes unter freiem Himmel. An die 500 Personen versuchten, den Gottesdienst durch Lautsprecher zu unterbrechen, und sie warfen Eier und Grasbüschel auf die Gläubigen.

13. Am Ende der Zeremonie, als die Überreizung der Gemüter Gewalttaten hätte verursachen können, bildeten Spezialeinheiten der Polizei, die bisher nicht eingeschritten waren, einen Kordon zwischen den gegnerischen Gruppen, so dass sich die Prozession zur Kirche zurückbegeben konnte.

14. In einem Brief an die Sicherheitsdirektion für Oberösterreich bezeichnete der Vorsitzende der Vereinigung das Verhalten der Gegendemonstranten als „verhältnismäßig friedlich“: Bei anderen Gelegenheiten hatten die Gegner der *Plattform „Ärzte für das Leben“* deren Mitglieder angegriffen und es war auch zu Tötlichkeiten gegen die Polizei gekommen.

C. Die nach der Demonstration angestregten Beschwerdeverfahren

1. Beschwerde der Vereinigung selbst

a) Dienstaufsichtsbeschwerde

15. Am 21. Januar 1981 leitete die Bf. eine Dienstaufsichtsbeschwerde (s. Ziff. 47-50 des Kommissionsberichts) ein, in der sie die örtlichen Polizeibehörden beschuldigte, der Demonstration keinen genügenden Schutz geboten zu haben.

Die Sicherheitsdirektion für Oberösterreich fand hingegen, dass sich die Polizeibeamten einwandfrei verhalten hätten und entschied, dass in dieser Hinsicht keinerlei Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen seien. Sie berief sich auf die Schwierigkeit, eine Demonstration im Freien vollkommen gegen Schimpfreden und das Werfen von Gegenständen, die die Teilnehmer nicht körperlich bedrohten, im Voraus abzusichern. Sie fügte hinzu, dass die Poli-

zei Behörden durch ihr Nichteinschreiten größere Unruhen hätten verhindern wollen.

b) Verfassungsbeschwerde

16. Die Plattform „Ärzte für das Leben“ erhob sodann Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof (s. Ziff. 41-43 des Kommissionsberichts); ihrer Meinung nach hatte die Passivität der lokalen Behörden im vorliegenden Fall eine Verletzung der durch die österreichische Verfassung gewährleisteten Rechte auf Versammlungsfreiheit und auf Ausübung der Religion ermöglicht.

Am 11. Dezember 1981 hörte der Verfassungsgerichtshof mehrere Zeugen, um den Sachverhalt hinreichend aufzuklären. Mit Erkenntnis vom 1. März 1982 erklärte er sich für nicht zuständig und wies folglich die Beschwerde als unzulässig zurück. Er führte aus, dass die Beschwerde der Bf. offensichtlich weder einen Bescheid noch Akte der Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt i.S.d. Art. 144 Bundes-Verfassungsgesetz zum Gegenstand habe (Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, Nr. 9334/1982).

2. Von Amts wegen eingeleitete Verfolgungsakte

a) Strafgerichtliche Verfolgungen

17. Die Vereinigung Plattform „Ärzte für das Leben“ leitete keine Strafverfolgung durch Erstattung einer Anzeige ein oder durch Einbringung einer Subsidiaranklage (s. Ziff. 58-64 des Kommissionsberichts).

Hingegen ermittelten die Sicherheitsdirektion für Oberösterreich und die örtlichen Polizeibehörden gegen Unbekannt wegen Störung einer Versammlung. Eine private Organisation, die „Österreichische Bürgerinitiative zum Schutz der Menschenwürde“ erstattete ihrerseits Strafanzeige gegen einen der Gegendemonstranten, einen Parlamentsabgeordneten, wegen Behinderung von Religionsausübung und Aufhetzung (§§ 188, 189 und 283 StGB) sowie wegen Verstoßes gegen § 2 des Versammlungsgesetzes von 1953. Gegen zwei weitere Personen wurde gleichfalls Anzeige erstattet.

Die Staatsanwaltschaft Wels stellte die Verfahren am 1. April 1981 jedoch gemäß § 90 Strafprozessordnung ein.

b) Verwaltungsbehördliche Verfolgungen

18. Eine Person, die auf frischer Tat beim Werfen von Eiern angetroffen wurde, wurde in Anwendung von Art. IX des Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (s. Ziff. 66 des Kommissionsberichts) zu einer Geldstrafe von ÖS 1.000,- [ca. 73,- Euro]* verurteilt.

II. Die Demonstration von Salzburg

19. Die zuständige Polizeibehörde genehmigte eine zweite Demonstration gegen die Abtreibung, die am 1. Mai 1982 auf dem Salzburger Domplatz stattfinden sollte. Am selben Tag sollte dort auch eine Gedächtnisfeier der Sozia-

* Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 13,7603 ÖS) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

listischen Partei stattfinden, diese musste jedoch untersagt werden, da die diesbezügliche Voranmeldung erst nach derjenigen der Bf. eingelangt war.

Die Demonstration begann um 14.15 Uhr und endete mit einer Gebetsstunde im Innern des Doms.

Ab 13.30 Uhr hatten an die 350 Personen, die lautstark ihr Missfallen äußerten, die drei Bogengänge, die den Zugang zum Domplatz bilden, durchschritten und sich auf dem Vorplatz zum Dom versammelt. Etwa 100 Polizisten bildeten einen Kordon um die Demonstranten der Plattform „Ärzte für das Leben“, um sie gegen direkte Angriffe zu schützen. Weitere Unruhen wurden durch Sympathisanten einer rechtsextremen Partei (NDP) verursacht, die sich mit der Plattform „Ärzte für das Leben“ solidarisch erklärten. Die Polizeibehörden forderten deren Vorsitzenden vergeblich auf, die Auflösung anzuordnen.

Um die Störung des Gottesdienstes zu verhindern, räumte die Polizei den Platz.

20. Nach diesen Zwischenfällen wurde keinerlei Verfolgung eingeleitet. Im Hinblick auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 1. März 1982 hätte eine weitere Beschwerde nach Meinung der Bf. zu nichts geführt.

Verfahren vor der Kommission

21. Die Vereinigung Plattform „Ärzte für das Leben“ hat die Kommission am 13. September 1982 angerufen (Beschwerde Nr. 10126/82). Sie rügt, während ihrer Demonstrationen am 28. Dezember 1980 in Stadl-Paura und am 1. Mai 1982 in Salzburg keinen genügenden Polizeischutz erhalten zu haben. Es ergebe sich daraus eine Verletzung der Art. 9, 10 und 11 der Konvention. Sie berief sich überdies auf Art. 13: Ihrer Meinung nach biete die österreichische Rechtsordnung „keine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen Instanz“, um die Ausübung der in Frage stehenden Rechte zu gewährleisten.

22. Die Kommission hat die Beschwerde am 17. Oktober 1985 in Bezug auf Art. 9, 10 und 11 als offensichtlich unbegründet für unzulässig erklärt, hingegen hat sie sie in Bezug auf Art. 13 für zulässig erklärt. [Es folgt ein Hinweis auf den Text des Kommissionsberichts im Anhang zu diesem Urteil.]

Anträge an den Gerichtshof

23. In der mündlichen Verhandlung am 21. März 1988 beantragt die Regierung, der Gerichtshof möge befinden, dass „die Vorschriften des Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht verletzt worden sind und dass die Tatsachen, auf die das Verfahren zurückgeht, keine Verletzung der Konvention darstellen“.

Entscheidungsgründe:

24. Die Bf. macht geltend, dass ihr in Österreich kein wirksamer Rechtsbehelf eröffnet gewesen sei, um ihre Beschwerde in Bezug auf Art. 11 vorzubringen; sie beruft sich auf Art. 13, der wie folgt lautet:

„Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten und Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

25. Die Regierung trägt in erster Linie vor, dass die Anwendbarkeit von Art. 13 von der Verletzung einer materiellen Bestimmung der Konvention abhängt. Sie führt als Beweis den französischen Wortlaut an, in dem es heißt „ont été violés“ (sind verletzt worden), der ihrer Meinung nach deutlicher ist als der entsprechende englische Wortlaut „are violated“ (wurden verletzt).

Der Gerichtshof teilt diese Meinung nicht. Nach seiner Rechtsprechung garantiert Art. 13 eine wirksame Beschwerde bei einer innerstaatlichen „Instanz“ für jeden, der aus vertretbaren Gründen (motifs défendables / arguable grounds) behauptet, Opfer einer Verletzung der von der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten zu sein; jegliche andere Auslegung würde ihn seines Sinnes entleeren (s. zuletzt Urteil *Boyle und Rice* vom 27. April 1988, Série A Nr. 131, S. 23, Ziff. 52, EGMR-E 4, 60).

26. Obwohl die Kommission die Beschwerde nach Art. 11 als offensichtlich unbegründet für unzulässig erklärt hatte, hat sie die Beschwerde in Bezug auf Art. 13 für vertretbar erachtet. Die Regierung ihrerseits findet es widersprüchlich, ein und denselben Beschwerdegrund im Lichte einer Konventionsbestimmung für offensichtlich unbegründet, diesen aber trotzdem in Bezug auf Art. 13 für vertretbar zu erklären.

27. Der Gerichtshof beabsichtigt nicht, eine abstrakte Definition des Begriffs „Vertretbarkeit“ zu geben. Um die Anwendbarkeit von Art. 13 in diesem Fall zu klären, genügt es, im Lichte der Tatsachen und der Natur der anstehenden Rechtsprobleme zu prüfen, ob die Behauptung einer Nichtbeachtung der Erfordernisse des Art. 11 vertretbar erschien, obwohl sie von der Kommission als unbegründet verworfen worden war. Aus deren Entscheidung über die Zulässigkeit kann der Gerichtshof zweckdienliche Hinweise über die Vertretbarkeit des in Frage stehenden Beschwerdegrundes entnehmen (s. vorzitiertes Urteil *Boyle und Rice*, Série A Nr. 131, S. 23-24, Ziff. 54-55, EGMR-E 4, 60 f.).

28. In ihrer Beschwerde an die Kommission hat die Plattform „Ärzte für das Leben“ den österreichischen Behörden vorgeworfen, die wahre Bedeutung der Versammlungsfreiheit verkannt zu haben, indem sie den normalen Verlauf ihrer Demonstrationen nicht durch eine gezielte Maßnahme gesichert haben.

29. Nach Ansicht der Regierung begründet Art. 11 keinerlei positive Verpflichtung, Demonstrationen zu schützen. Die Freiheit zur Abhaltung friedlicher Versammlungen – in Art. 12 des österreichischen Staatsgrundgesetzes von 1867 verankert – zielt hauptsächlich darauf ab, den Einzelnen vor direkten Eingriffen des Staates zu schützen. Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Bestimmungen der Konvention und der österreichischen Verfassung gelte Art. 11 nicht für die Beziehungen zwischen Privatpersonen. Jedenfalls würde die Wahl der in einer bestimmten Situation zu benutzenden Mittel im Ermessen (appréciation/discretion) des Staates liegen.

30. Die Kommission hat in ihrer Zulässigkeitsentscheidung vom 17. Oktober 1985 [EuGRZ 1986, 704 f.] ausführlich den Gesichtspunkt beleuchtet, ob Art. 11 den Staat in stillschweigender Weise verpflichtet, Demonstrationen gegen Dritte zu schützen, die versuchen, sie zu verhindern oder zu stören. Die Kommission hat dies bejaht.

31. Es ist nicht die Aufgabe des Gerichtshofs, eine generelle Theorie der positiven Verpflichtungen, die sich aus der Natur der Konvention ergeben, zu entwickeln; er muss allerdings Art. 11 auslegen, bevor er eine Entscheidung zum vertretbaren Charakter der Beschwerde der Bf. fällt.

32. Nun kann es bei einer gegebenen Demonstration vorkommen, dass sie sich an Gruppen stößt, oder diese verärgert, die gegenüber den Ideen oder Forderungen, welche jene fördern will, feindlich gesinnt sind. Die Teilnehmer müssen ihre Demonstration jedoch durchführen können, ohne Gewalttätigkeiten seitens ihrer Gegner befürchten zu müssen. Eine solche Befürchtung könnte dazu führen, Vereinigungen oder andere Gruppen, die gemeinsame Meinungen oder Interessen vertreten, davon abzuhalten, sich offen zu brennenden Fragen des Lebens in der Gemeinschaft zu äußern. In einer Demokratie darf das Recht auf Gegendemonstration nicht dazu führen, die Ausübung des Demonstrationsrechts zu lähmen.

Folglich beschränkt sich eine wirkliche und tatsächliche Freiheit zu friedlicher Versammlung nicht auf die einfache Pflicht der Nichteinmischung seitens des Staates; eine rein negative Auffassung wäre mit Ziel und Zweck von Art. 11 nicht vereinbar. Ebenso wie Art. 8 verlangt er bisweilen positive Maßnahmen, die gegebenenfalls selbst bis in den Bereich der Beziehungen von Einzelpersonen untereinander eingreifen können (s. sinngemäß Urteil *X. und Y. gegen Niederlande* vom 26. März 1985, Série A Nr. 91, S. 11, Ziff. 23, EGMR-E 3, 41).

33. In Übereinstimmung mit der Regierung und der Kommission stellt der Gerichtshof fest, dass sich das österreichische Recht dazu bekennt, Demonstrationen durch positive Maßnahmen zu schützen. Zum Beispiel qualifizieren §§ 284 und 285 StGB die Tatsache, eine nicht verbotene Versammlung zu sprengen, zu verhindern oder zu stören als Delikt; ihrerseits sind die Bestimmungen der §§ 6, 13 und 14 Abs. 2 des Versammlungsgesetzes, die in gewissen Fällen die Behörden ermächtigen, eine Versammlung zu untersagen, zu beenden oder unter Anwendung von Zwangsmitteln aufzulösen, auch auf Gegendemonstrationen anwendbar (Ziff. 54 und 40 des Kommissionsberichts).

34. Auch wenn es den Vertragsstaaten obliegt, angemessene und geeignete Maßnahmen zu treffen, um den friedlichen Ablauf von erlaubten Demonstrationen zu gewährleisten, so müssen sie solche nicht in absoluter Weise garantieren und, was die Beurteilung der anzuwendenden Mittel anbelangt, verfügen sie über einen weiten Ermessensspielraum (un large pouvoir d'appréciation / a wide discretion) (s. sinngemäß Urteile *Abdulaziz, Cabales und Balkandali* vom 28. Mai 1985, Série A Nr. 94, S. 33-34, Ziff. 67, EGMR-E 3, 86 und *Rees* vom 17. Oktober 1986, Série A Nr. 106, S. 14-15, Ziff. 35-37, EGMR-E 3, 273 f.). Im vorliegenden Fall übernehmen sie aufgrund von Art. 11 der Konvention eine Verpflichtung zum Einsatz angemessener Mittel aber nicht zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolges.

35. Nach dem Vortrag der Bf. blieben die Polizeikräfte während jeder der beiden umstrittenen Demonstrationen passiv. Die Regierung und die Kommission sind gegenteiliger Ansicht; ihrer Meinung nach war, da keine groben Verstöße vorlagen, eine sofortige Intervention nicht gerechtfertigt; eine solche aber hätte unvermeidlich körperliche Gewaltanwendungen provoziert.

36. Es ist nicht Sache des Gerichtshofs, hier die Zweckmäßigkeit oder die Wirksamkeit der von den Polizeikräften angewandten Taktik zu beurteilen, sondern lediglich zu untersuchen, ob die Behauptung vertretbar ist, dass die zuständigen Behörden nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hätten.

37. Was die Vorfälle am 28. Dezember 1980 in Stadl-Paura anbelangt (s.o. Ziff. 9-13) so ist zunächst auf das Verbot der zwei Demonstrationen hinzuweisen, die von den Befürwortern der Abtreibung geplant waren und die in Zeit und Ort mit der von der Plattform „Ärzte für das Leben“ seit dem 30. November angemeldeten Demonstration zusammengefallen wären. Darüber hinaus waren zahlreiche Polizeibeamte in Uniform oder in Zivil entlang der ursprünglich vorgesehenen Demonstrationsroute aufgeboten, und die Vertreter der Polizeibehörden verweigerten der Bf. nicht ihren Schutz, selbst nachdem diese trotz polizeilicher Einwände den von ihr ursprünglich vorgesehenen Demonstrationsweg geändert hatte. Schließlich gab es weder Sachschaden noch ernsthafte Zusammenstöße: Die Gegendemonstranten skandierten Slogans, entfalteten Spruchbänder und warfen Eier oder Grasbüschel, aber die Prozession und der Gottesdienst unter freiem Himmel konnten bis zu Ende durchgeführt werden; Spezialeinheiten der Polizei stellten sich zwischen die gegnerischen Gruppen in dem Augenblick, in dem die Überhitzung der Gemüter in Gewalttätigkeiten auszuarten drohte.

38. Für die Demonstration im Jahre 1982 in Salzburg (s.o. Ziff. 19) hatten die Organisatoren das Datum des 1. Mai gewählt, den Tag der traditionellen sozialistischen Demonstration, die – auf dem Domplatz – abgesagt werden musste, da die Anmeldung der Bf. früher erfolgt war. Darüber hinaus wurden an die 100 Polizisten an den Ort gesandt, um die Teilnehmer von ihren Widersachern zu trennen und die Gefahr direkter Ausschreitungen zu bannen; sie räumten den Platz, um jegliche Störung des Gottesdienstes zu verhindern.

39. Somit erweist sich eindeutig, dass die österreichischen Behörden nicht verabsäumt haben, angemessene und geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Da folglich keine vertretbare Behauptung einer Verletzung des Art. 11 dargetan wurde, ist Art. 13 im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig, dass Art. 13 nicht verletzt worden ist.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pinheiro Farinha (Portugiese), Macdonald (Kanadier, gewählt auf Vorschlag Liechtensteins), Spielmann (Luxemburger), Carrillo Salcedo (Spanier); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)