

Bączkowski u.a. gg. Polen

Urteil vom 3.5.2007

Kammer IV

Bsw. Nr. 1.543/06

Untersagung einer Parade gegen die Diskriminierung Homosexueller

Art. 11 EMRK

Art. 13 EMRK

Art. 14 EMRK

Sachverhalt:

Die vorliegende Beschwerde wurde von der *Stiftung für Gleichberechtigung* und einigen Privatpersonen erhoben, die im Rahmen der von der Stiftung vom 10.6. bis 12.6.2005 in Warschau organisierten „Gleichberechtigungstage“ eine Parade abhalten wollten. Mit dem Marsch wollten sie die Öffentlichkeit auf die Diskriminierung von sexuellen, nationalen, ethnischen und religiösen Minderheiten sowie von Frauen und Behinderten aufmerksam machen.

Nach einem Treffen mit einem Vertreter des Warschauer Stadtrats erhielt der ErstBf. eine Anweisung des Büros des Bürgermeisters über die Anforderungen der Straßenverkehrsordnung, welche von den Organisatoren öffentlicher Versammlungen zu beachten seien.

Am 3.6.2005 wies der zuständige Beamte des Straßenverkehrsamts im Namen des Bürgermeisters den Antrag der Bf. auf Bewilligung der Parade ab, da kein Verkehrsorganisationsplan vorgelegt worden sei.

Am selben Tag informierten die Bf. den Bürgermeister über weitere von ihnen geplante Versammlungen, die am 12.6.2005 an sieben Plätzen in Warschau stattfinden sollten. Mit vier der Demonstrationen sollte gegen Diskriminierung verschiedener Minderheiten protestiert werden, die übrigen drei richteten sich gegen die Benachteiligung von Frauen. Während diese drei Versammlungen am 9.6.2005 bewilligt wurden, untersagte der Bürgermeister die übrigen vier, da Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs zu erwarten seien. Außerdem läge eine Reihe von Anträgen für ebenfalls am 12.6.2005 geplante Demonstrationen vor, deren Absicht gegen die Ideen der Bf. gerichtet wäre. Um mögliche gewaltsame Zusammenstöße zwischen den Teilnehmern der verschiedenen Demonstrationen zu verhindern, könnten die von den Bf. geplanten Versammlungen

nicht genehmigt werden. Der Bürgermeister genehmigte hingegen sechs Demonstrationen konservativer Gruppierungen, die zum Teil offenen homophobe Botschaften vertraten.

Die von den Bf. geplante Parade fand trotz der fehlenden Bewilligung am 11.6.2005 statt. Die rund 3.000 Teilnehmer wurden polizeilich vor Gegendemonstranten geschützt. Am selben Tag fanden auch die neun genehmigten Versammlungen statt.

Aufgrund einer am 28.6.2005 von der *Stiftung für Gleichberechtigung* erhobenen Berufung wurde die Entscheidung, mit der die Parade untersagt wurde, am 22.8.2005 vom Berufungsausschuss aufgehoben. Nach Ansicht des Ausschusses war die Untersagung unrechtmäßig, weil die Organisatoren nie aufgefordert worden waren, einen Verkehrsorganisationsplan vorzulegen.

Das ebenfalls angefochtene Verbot der übrigen Versammlungen wurde am 17.6.2005 vom Woiwoden Masowiens aufgehoben, da sie einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit der Bf. darstellte und einer Grundlage im innerstaatlichen Recht entbehrte. Der Woiwode stellte das Verfahren ein, da die Versammlungen inzwischen stattgefunden hätten.

Bereits am 20.5.2005 – also vor der Entscheidung über die Genehmigung der Demonstrationen – war in der Zeitung *Gazeta Wyborcza* ein Interview mit dem Bürgermeister von Warschau erschienen, in dem sich dieser zu den geplanten Versammlungen äußerte. Darin sagte er, den Antrag der Bf. nicht gelesen zu haben, da er die Demonstrationen in jedem Fall untersagen werde. Es werde keine öffentliche Propaganda für Homosexualität geben, die nicht als Ausübung der Versammlungsfreiheit betrachtet werden könne.

Rechtsausführungen:

Die Bf. behaupten eine Verletzung von Art. 11 EMRK (hier: *Versammlungsfreiheit*) alleine und in Verbindung mit Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*) sowie von Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz*).

Zur den Verfahrenseinreden der Regierung:

Die Regierung wendet ein, die Bf. könnten nicht behaupten, *Opfer* iSv. Art. 34 EMRK zu sein, da die angefochtene Untersagung der Versammlungen von den Berufungsbehörden aufgehoben worden sei. Außerdem hätten die Bf. nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft, da sie keine Verfassungsbeschwerde erhoben hätten.

Der GH erinnert daran, dass er in seiner Zulässigkeitsentscheidung die Frage der Opfereigenschaft der Bf. und der Erschöpfung des Instanzenzugs mit der Entscheidung in der Sache verbunden hat. Er bestätigt hiermit diesen Ansatz.

Zur behaupteten Verletzung von Art. 11 EMRK:

Die Bf. bringen vor, die Untersagung der geplanten Demonstrationen habe sie in ihrem Recht auf Versammlungsfreiheit verletzt.

Die geplante Parade und ein Teil der stationären Versammlungen wurden von den Behörden untersagt. Die Berufungsbehörden hoben diese erstinstanzlichen Entscheidungen am 17.6. bzw. 22.8.2005 auf. Diese Berufungsentscheidungen ergingen somit nach dem Datum, für das die Versammlungen geplant waren.

Der GH anerkennt, dass die Versammlungen an den geplanten Tagen stattfanden. Die Bf. gingen jedoch angesichts des in Kraft stehenden Verbots ein Risiko ein. Die Versammlungen wurden ohne einer Vermutung ihrer Rechtmäßigkeit abgehalten, die einen wesentlichen Aspekt der effektiven und ungehinderten Ausübung des Versammlungsrechts darstellt. Die Verweigerung der Genehmigung konnte einen abschreckenden Effekt auf die Bf. und andere Teilnehmer an den Versammlungen haben. Sie könnten auch andere Personen davon abgehalten haben, sich an den Demonstrationen zu beteiligen, da diese nicht behördlich genehmigt waren und daher durch die Behörden kein Schutz vor möglichen feindseligen Gegendemonstranten gewährt wurde.

Die Bf. waren daher bei der Abhaltung der Demonstrationen durch die Verweigerung ihrer behördlichen Genehmigung negativ betroffen. Die verfügbaren Rechtsbehelfe konnten ihre Situation nicht verbessern, weil die Entscheidungen in den Berufungsverfahren erst nach

dem Datum der Versammlungen ergingen. Daher liegt ein *Eingriff* in die durch Art. 11 EMRK geschützten Rechte der Bf. vor.

Ein solcher Eingriff begründet eine Verletzung von Art. 11 EMRK solange er nicht gesetzlich vorgesehen ist, ein legitimes Ziel verfolgt und zur Erreichung dieses Ziels in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist.

Angesichts der Entscheidungen der Berufungsbehörden, welche die Untersagung der Versammlungen als unrechtmäßig aufhoben, erachtet der GH den Eingriff als nicht gesetzlich vorgesehen. Diese Ansicht wird bekräftigt durch ein Urteil des polnischen Verfassungsgerichtshofs, der am 18.1.2006 die auch im Fall der Bf. angewendeten Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung als unvereinbar mit der Versammlungsfreiheit aufhob.

Angesichts dieser Feststellung ist es nicht notwendig zu prüfen, ob der Eingriff ein legitimes Ziel verfolgte und verhältnismäßig war. Der GH weist daher die Einrede der Regierung zurück und stellt eine **Verletzung von Art. 11 EMRK** fest (einstimmig).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 13 EMRK:

Die Bf. bringen vor, ihnen sei kein Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden, mit dem sie vor dem Datum der geplanten Versammlungen eine rechtskräftige Entscheidung erreichen hätten können.

Angesichts der festgestellten Verletzung von Art. 11 EMRK war der Anspruch der Bf. *vertretbar* iSv. Art. 13 EMRK. Sie hatten daher ein Recht auf eine den Anforderungen des Art. 13 EMRK entsprechende Beschwerde.

Zur Einrede der Regierung stellt der GH fest, dass den Bf. keine Verfassungsbeschwerde zur Verfügung stand, weil die Berufungsbehörden ihren Rechtsmitteln voll stattgegeben hatten und sie daher kein rechtliches Interesse mehr an einer Anfechtung dieser Entscheidungen hatten.

Die Behörden anerkannten erst nach dem Datum der geplanten Versammlungen, dass die erstinstanzlichen Entscheidungen rechtswidrig waren. Der GH ist der Ansicht, dass der Zeitpunkt öffentlicher Versammlungen zur Kundgebung bestimmter Meinungen von entscheidender Bedeutung für das gesellschaftliche und politische Gewicht dieser Versammlungen sein kann. Daher können die Behörden zwar unter bestimmten Umständen eine Versammlung untersagen, wenn die Voraussetzungen des Art. 11 EMRK erfüllt sind, nicht aber deren Datum verschieben. Die Wirkung einer Versammlung kann deutlich vermindert sein, wenn sie erst dann stattfindet,

wenn ihr Gegenstand seine Bedeutung in der aktuellen Debatte verloren hat. Wenn die Ausübung der Versammlungsfreiheit zur rechten Zeit verhindert wird, kann sie bedeutungslos gemacht werden.

Es ist daher wichtig für die effektive Ausübung der Versammlungsfreiheit, dass die anwendbaren Gesetze für die Entscheidungen der Behörden Fristen vorsehen. Im vorliegenden Fall waren die Behörden nicht verpflichtet, ihre Entscheidung vor dem Datum der geplanten Versammlungen zu treffen. Die den Bf. zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe konnten den Bf. daher keine angemessene Abhilfe hinsichtlich der behaupteten Verletzungen der Konvention bieten.

Den Bf. wurde somit eine wirksame innerstaatliche Beschwerde in Bezug auf ihre Beschwerde über eine Verletzung ihrer Versammlungsfreiheit verweigert. Der GH weist daher die Einrede der Nichterschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe zurück und stellt eine **Verletzung** von **Art. 13 EMRK** iVm. **Art. 11 EMRK** fest (einstimmig).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 iVm. Art. 11 EMRK:

Die Bf. bringen vor, sie wären gegenüber anderen Organisationen und Personen diskriminiert worden, deren am gleichen Tag veranstaltete Versammlungen genehmigt worden seien. Die Entscheidungen seien durch die in dem Zeitungsinterview geäußerten Ansichten des Bürgermeisters motiviert gewesen.

Da der vorliegende Fall in den Anwendungsbereich des Art. 11 EMRK fällt, ist auch Art. 14 EMRK anwendbar.

Die erstinstanzlichen Entscheidungen bezogen sich nicht direkt auf Motive, die als verbotene Diskriminierung betrachtet werden könnten. Sie stützten sich auf das nicht erfüllte formale Erfordernis der Vorlage eines Verkehrsorganisationsplans. Der GH stellt jedoch fest, dass andere Organisationen keinen solchen Plan vorlegen mussten.

Die Untersagung der Parade und der übrigen Demonstrationen erging im Namen des Warschauer Bürgermeisters. Der GH kann nicht über jene Motive für die Untersagungen

spekulieren, die nicht ausdrücklich in den Entscheidungen genannt wurden. Er kann jedoch die Tatsache nicht übersehen, dass am 20.5.2005 ein Interview mit dem Bürgermeister veröffentlicht wurde, in dem dieser sagte, er würde die Versammlungen nicht genehmigen.

Die Ausübung der Freiheit der Meinungsäußerung durch Politiker, die zugleich eine wichtige Funktion in der Verwaltung innehaben, bringt eine besondere Verantwortung mit sich. Es kann daher notwendig sein, dass sie bei der Ausübung ihrer Meinungsäußerungsfreiheit Zurückhaltung üben, da ihre Ansichten von Beamten als Anweisung aufgefasst werden können.

Der GH kann die öffentlich kundgemachte, deutliche persönliche Meinung des Bürgermeisters über Angelegenheiten, die für die Entscheidungen über die Ausübung der Versammlungsfreiheit direkt maßgeblich war, nicht außer Acht lassen. Die angefochtenen Entscheidungen wurden von Behörden getroffen, die im Namen des Bürgermeisters entschieden, nachdem dieser seine Ansichten über „homosexuelle Propaganda“ öffentlich kundgetan hatte. Der Bürgermeister machte diese Äußerungen, nachdem bereits ein Antrag auf Genehmigung der Versammlungen anhängig war. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Ansichten den Entscheidungsfindungsprozess im vorliegenden Fall beeinflussen konnten und damit die Versammlungsfreiheit der Bf. in einer diskriminierenden Weise beeinträchtigten.

Daher hat eine **Verletzung** von **Art. 14 EMRK** iVm. **Art. 11 EMRK** stattgefunden (einstimmig).

Entschädigung nach Art. 41 EMRK:

Die Bf. stellten keinen Antrag auf gerechte Entschädigung.

Vom GH zitierte Judikatur:

Allenet de Ribemont/F v. 10.2.1995, A/308

⇒ÖJZ 1995, 509.

Van Raalte/NL v. 21.2.1997

⇒NL 1997, 49; ÖJZ 1998, 117.

Gorzelik u.a./PL v. 17.2.2004 (GK)

⇒NL 2004, 26.

Czech