

Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner Ring 3
1017 Wien

per E-Mail: katharina.klement@parlament.gv.at

ZI. 13/1 17/46

GZ. 13260.0060/1-L1.3/2017

Antrag 2063/A betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Versammlungsgesetz 1953 geändert wird

Referent: VP Dr. Bernhard Fink, Rechtsanwalt in Klagenfurt

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) dankt für die Übersendung des Entwurfes und erstattet dazu folgende

S t e l l u n g n a h m e :

1. Zu § 2 Abs. 1 des Entwurfs (Z 1 des Entwurfs):

Laut dem vorliegenden Initiativantrag soll die Anzeige einer allgemein zugänglichen Versammlung nunmehr 48 Stunden vor der beabsichtigten Abhaltung schriftlich erfolgen.

Begründet wird die Verlängerung der Frist von bisher 24 Stunden auf 48 Stunden mit einer erforderlichen Prüfung der Anzeige und mit vorbereitenden organisatorischen Maßnahmen. Es fehlt jeglicher Hinweis darauf, dass es bislang unmöglich gewesen wäre, innerhalb des Zeitraums von 24 Stunden die angemeldete Versammlung zu prüfen und die allenfalls erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Der ÖRAK sieht daher in der Verlängerung der Frist von 24 Stunden auf 48 Stunden einen sachlich nicht gerechtfertigten Eingriff in die Versammlungsfreiheit, zumal es zu bedenken gilt, dass bislang (zumindest seit dem Jahre 1968! vgl. BGBl Nr. 392/1968) mit einer vorhergehenden Anmeldung von 24 Stunden das Auslangen gefunden wurde. Es verwundert und ist nicht nachvollziehbar, wenn dieser Zeitraum nunmehr nach fast 50 Jahren als zu kurz erachtet wird. Es steht zu befürchten, dass diese Änderung in § 2 des Versammlungsgesetzes vor allem



den Zweck verfolgt, Versammlungen iSd Art. 12 StGG bzw. Art. 11 EMRK zu erschweren.

Gerade wenn – wie in der Begründung zum Antrag ausgeführt – Spontanversammlungen weiterhin nicht an die 48-Stunden-Frist gebunden und daher weiterhin möglich sein sollen (zu deren Schutz *Mayer/Muzak*, B-VG Art. 12 StGG Anm I; VwGH 15.10.2009, 2007/09/0307), fehlt es an einer tatsächlich nachvollziehbaren Begründung für die vorgesehene Fristverlängerung. Vor diesem Hintergrund ist auch zu erwähnen, dass die Ordnungsvorschriften im Sinne eines Anzeige- und Untersagungsregimes für Versammlungen an die Schranken des Art. 11 Abs. 2 EMRK gebunden sind. Gemäß dem darin enthaltenen materiellen Eingriffsvorbehalt darf der Gesetzgeber nur solche Einschränkungen vorsehen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind (vgl. dazu *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte (2012) Rz 22/6). Diese Notwendigkeit ist gegenständlich nicht ersichtlich.

Zusammenfassend wird daher vom ÖRAK die Verlängerung der Anmeldefrist gemäß Z 1 des Entwurfes abgelehnt.

2. Zu § 2 Abs. 1a (Z 2 des Entwurfs):

Eine weitere (fristmäßige) Einschränkung erfährt die verfassungsmäßig garantierte Versammlungsfreiheit durch den vorgeschlagenen § 2 Abs. 1a. Wenn es nach § 2 Abs. 1 des Entwurfs genügen sollte, eine Versammlung 48 Stunden vor der beabsichtigten Abhaltung anzuzeigen, so ist nicht nachvollziehbar, weshalb in bestimmten Ausnahmefällen diese Frist nicht gelten soll, sondern vielmehr die Anzeige spätestens eine Woche vor dem Zeitpunkt der beabsichtigten Versammlung bei der Behörde einlangen muss.

Auch diese Bestimmung wird als verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Einschränkung der Versammlungsfreiheit angesehen. Oftmals wird der Veranstalter einer „Volksversammlung oder überhaupt einer allgemein zugänglichen Versammlung ohne Beschränkung auf geladene Gäste“ (vgl. § 2 Abs. 1 VersG) nicht wissen, ob bei der Versammlung Vertreter ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte ihre Teilnahme beabsichtigen. Die beabsichtigte Teilnahme muss auch niemandem offengelegt werden, sondern könnte auch durchaus „spontan“ erfolgen. Daher verfehlt die vorgesehene beabsichtigte Regelung in § 2 Abs. 1a den beabsichtigten Zweck und wird daher in der nun vorliegenden Fassung abgelehnt.

Auch die Begründung im besonderen Teil des Antrages vermag nicht zu überzeugen. Schon bisher war Österreich verpflichtet, Vertreter von Völkerrechtssubjekten besonders zu schützen. Das Fehlen einer Bestimmung gemäß dem vorgeschlagenen § 2 Abs. 1a hinderte die Republik Österreich schon bisher nicht daran, ihrer Verpflichtung auf Grundlage völkerrechtlicher Verträge nachzukommen.

Der ÖRAK hält daher auch diese Bestimmung als mit den Grundwerten der österreichischen Bundesverfassung nicht in Einklang zu bringen und daher auch für verfassungswidrig.

3. Zu § 6 Abs. 2 des Entwurfes (Z 3 des Entwurfs):

Der Antrag der Abgeordneten Jürgen Schabhüttl und Michael Hammer sowie Kolleginnen und Kollegen sieht in seiner Z 3 vor, dass eine Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient und den außenpolitischen Interessen, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten und den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft, untersagt werden kann.

In der Begründung wird unter anderem auch die Entscheidung des Deutschen Bundesverfassungsgerichts zu ZI 2 BvR 483/17 zitiert, welche jedoch an der Sache vorbeigeht, zumal in dieser Entscheidung bzw. in dem verwendeten Zitat nur von „Staatsoberhäuptern und Mitgliedern ausländischer Regierungen“ die Rede ist. Viel weitergehend ist aber der vorgesehene Entwurf, der seiner Formulierung nach Versammlungen verhindern will, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dienen. Eine demokratische Gesellschaft muss auch solche Versammlungen, sofern sie nicht in Rechte anderer eingreifen und sofern sie gewaltfrei sind, dulden und wird diesbezüglich darauf verwiesen, dass die jetzige Gesetzeslage gemäß § 6 VersG völlig ausreichend ist.

Zur Untersagung soll es nach dem Entwurf genügen, dass eine Versammlung vorliegt, bei der Meinungen erörtert und kundgetan werden, die den außenpolitischen Interessen Österreichs, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderlaufen. Erläuternd wird im Antrag dazu ausgeführt, dass von einer solchen Untersagungsmöglichkeit daher nur Versammlungen betroffen sein würden, bei denen von vorneherein bekannt wäre, welche politischen Botschaften verbreitet werden sollen, weil etwa die Grundintention der Partei oder des auftretenden Vertreters solche sind, die etwa dem demokratischen Grundverständnis zuwiderlaufen oder mit den in der EMRK grundgelegten Menschenrechten (etwa Art. 14 EMRK) nicht vereinbar sind.

Dazu ist festzuhalten, dass es der Behörde schon heute möglich ist, Versammlungen gem. § 6 VersG zu untersagen, wenn dies aus einem der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Gründe notwendig ist. Die Behörde hat also die Interessen des Veranstalters an der Abhaltung der Versammlung in der geplanten Form gegen die in Art. 11 Abs 2 EMRK aufgezählten Interessen am Unterbleiben der Versammlung – in einer anhand objektiv erfassbarer Umstände zu treffenden Prognoseentscheidung – abzuwägen. So hat die Behörde zum Beispiel abzuwägen, ob die mit der Versammlung verbundenen Beeinträchtigungen im Interesse der Versammlungsfreiheit von der Öffentlichkeit hinzunehmen sind oder nicht. Auch kann eine Versammlung untersagt werden, soweit ein konkreter Grund zur Besorgnis vorliegt, dass diese Versammlung Ausgangspunkt von Aktivitäten sein könnte, die gegen die körperliche Sicherheit eines Staatsgastes und seiner Begleitung gerichtet sein würden; Nicht aber rechtfertigt die Befürchtung, dass dem

Staatsgast demonstrativ Meinungen zur Kenntnis gebracht würden, welche die Politik seines Landes missbilligen oder ablehnen, eine Untersagung (vgl. VfGH in VfSlg 15.170/1998; *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte Rz 22/7).

Es ist daher durchaus denkbar, dass bei Gesetzwerdung des Antrages kritische Meinungsäußerungen zur Politik eines ausländischen Staatsgastes bzw. der Politik in einem Drittstaat generell untersagt werden könnten, was mit den demokratischen Grundsätzen und dem Gebot der Versammlungsfreiheit iSd Art. 12 StGG bzw. Art. 11 EMRK nicht in Einklang zu bringen ist. Auch diesbezüglich ist der ÖRAK der Auffassung, dass die Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 EMRK ausreichend ist und es daher der Regelung gemäß Z 3 des Antrages nicht bedarf.

Soweit in der Begründung des Antrags auf die verfassungsrechtlich zulässige Beschränkung der Versammlungsfreiheit gem. Art. 16 EMRK gegenüber Fremden verwiesen wird, so gilt dies nur für Nicht-Unionsbürger (vgl. *Grabenwarter*, Menschenrechtskonvention³ 120; *Lenzhofer* in *Heißl*, Handbuch Menschenrechte 16/19 FN 74).

Außerdem ist der Begriff „politische Tätigkeit“ in Art. 16 EMRK eng auszulegen und umfasst nur Angelegenheiten, die zum Kernbereich des politischen Prozesses gehören. Es ist auch zu bezweifeln, ob gemäß der vorliegenden Formulierung eine Versammlung, die in Österreich von österreichischen Staatsbürgern und/oder Unionsbürgern organisiert wird und bei der (auch) österreichische Staatsbürger bzw. Unionsbürger teilnehmen, untersagt werden kann. Anders gefragt: Kann eine Versammlung, die auch aber nicht ausschließlich der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient, bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 neu untersagt werden und: Wer stellt fest, dass eine Versammlung (ausschließlich oder teilweise?) der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient und die weiteren Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 des Entwurfs gegeben sein sollen? Eine ex-ante Betrachtung kann nur auf Mutmaßungen gestützt sein und ist daher nicht geeignet.

Insgesamt erweist sich daher diese Bestimmung als nicht praktikabel und mit der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gem. Art. 11 EMRK nicht in Einklang zu bringen.

4. Zu § 7a (Z 4 des Entwurfs):

In § 7a des vorliegenden Antrages wird ein sogenannter Schutzbereich (150m) geregelt. Dieser soll nach der Begründung der Behörde Vorkehrungen zum Schutz der Versammlung als Schutz vor Gegendemonstrationen ermöglichen.

Kritisch ist zu hinterfragen, weshalb diese Bestimmung notwendig ist, zumal sich schon bisher gezeigt hat, dass die Bestimmungen des Sicherheitspolizeigesetzes (§§ 35, 36, 37; 81, 82 uam.) ausreichend sind, um das (gewaltsame) Aufeinandertreffen von Demonstration und Gegendemonstration zu verhindern.

Überdies ist gerade die Formulierung in der Begründung zu Z 4 des Antrages, wonach eine demokratische Gesellschaft es aushalten müsse, dass jeder im verfassungsgesetzlich vorgegebenen Rahmen seine Meinung kundtun darf, ohne dass ihm dies durch andere verunmöglicht wird (Antrag Seite 4 letzter Absatz), Begründung genug dafür, den gesamten Antragsentwurf abzulehnen.

5. Zu § 16 Abs. 2 (Z 5 des Entwurfs):

Das Versammlungsgesetz „genießt“ schon bisher in seinem § 16 die Zuständigkeit verschiedener Behörden. Nunmehr soll eine Zuständigkeit der gesamten Bundesregierung in den Fällen des § 6 Abs. 2 hinzukommen.

Ob eine solche innerhalb der vorgesehenen Frist überhaupt zu erreichen ist, darf bezweifelt werden. Da jedoch § 16 Abs. 2 überdies nur als Folge des mit der gegenständlichen Stellungnahme abgelehnten § 6 Abs. 2 neu (Z 3) anzuwenden wäre, wird auch diese Bestimmung abgelehnt.

6. Zu § 20 (Z 6 des Entwurfs):

Es ist bemerkenswert, dass das Versammlungsgesetz sowohl eine Zuständigkeit der Bundesregierung, eine solche des Justizministers und letztlich des Bundesministers für Inneres enthält. Im Sinne der obigen Ausführung wird auch dies abgelehnt, wobei auf Z 3 und Z 5 dieser Stellungnahme zu verweisen ist.

7. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der gegenständliche Gesetzesentwurf (Antrag gem. § 26 GOG-NR) nicht geeignet ist, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen.

Der aus § 6 Abs. 2 des Entwurfes abzuleitende Ermessensspielraum der Behörde (arg.: „kann“) bietet für den einzelnen Betroffenen keinen ausreichenden Schutz vor Willkür, zumal er gerade nicht jedem Betroffenen in einem vernünftigen Maße ermöglicht, eine polizeiliche Reaktion auf sein Verhalten vorherzusehen (vgl. dazu *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention³, 285).

Der ÖRAK bezweifelt auch die Verhältnismäßigkeit des vorgesehenen Eingriffs in das verfassungsrechtliche Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Er bezweifelt auch, dass eine ausreichende Verhältnismäßigkeitsprüfung (EGMR, Urteil vom 29.06.2006, *Öllinger* Nr. 76900/01 = ÖJZ 2007, 79 Z 34ff; EKMR 10.10.1979, DR 17, 93 (107); EKMR 1980, DR 21, 138 (150); *Berka*, Probleme der grundrechtlichen Interessenabwägung – dargestellt am Beispiel der Untersagung von Versammlungen, Festschrift *Rill*, 1995, 3 (4f, 21); *Mayer/Muzak*, B-VG⁵, Art. 12 StGG V.2. mwN) stattgefunden hat. Jedenfalls können vollständige Versammlungsverbote oder die Auflösung von Versammlungen demgemäß nur ultima ratio sein (vgl. dazu *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention³, Seite 286).

Der ÖRAK spricht sich daher insgesamt gegen den vorliegenden Antrag aus.

Wien, am 13. April 2017

DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG


Dr. Rupert Wolff
Präsident

