



Epizentrum – Plattform für
grundrechtsbasierte
Zukunftspolitik
(vormals AKVorrat)

Annagasse 8/1/8, 1010 Wien
team@epicenter.works
www.epicenter.works
ZVR: 140062668

Wien, 10. April 2017

Betreff:

**Stellungnahme zum Initiativantrag gemäß § 26 GOG-NR¹ der
Abgeordneten Jürgen Schabhüttl und Michael Hammer betreffend ein
Bundesgesetz, mit dem das Versammlungsgesetz 1953 geändert wird -
2063/A (XXV. GP)**

Für epicenter.works:

Mag.iur. Alexander Czadilek, Mag.iur. Claudius Determann, Thomas Lohninger

**epicenter.works nimmt zu den vorliegenden Änderungen des
Versammlungsgesetzes wie folgt Stellung**

| | |
|--|---|
| Kritik im Einzelnen | 2 |
| Zu Ziffer 1 – Verlängerung der Anzeigefrist | 2 |
| Zu Ziffer 2 – verlängerte Anzeigefrist von einer Woche bei Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte | 3 |
| Zu Ziffer 3 – Untersagung einer Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient | 4 |
| Zu Ziffer 4 – Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung | 6 |
| Zu Ziffer 5 – Zuständigkeit der Bundesregierung in bestimmten Fällen der Untersagung | 7 |
| Conclusio | 8 |
| A. Rechtspolitische Überlegungen | 8 |
| B. Fehlende Wirkungsfolgenabschätzung | 8 |

¹ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00005/

Die Kritik bezieht sich insbesondere auf folgende Punkte:

- Eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) hinsichtlich der gesellschafts- und demokratiepolitischen Auswirkungen der Änderungen des grundrechtlich hochsensiblen Versammlungsrechts wurde nicht durchgeführt.
- Die Gesetzesänderungen sind in den Erläuterungen nicht hinreichend begründet. Der Eindruck einer überhasteten Anlassgesetzgebung, drängt sich geradezu auf.
- Die Bestimmung des § 6 Abs. 2 des Entwurfs ist äußerst unbestimmt und bringt Rechtsunsicherheit mit sich.
- Die Bestimmungen des § 7a sind überschießend und stellen einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit dar.

Kritik im Einzelnen

Zu Ziffer 1 – Verlängerung der Anzeigefrist

Im § 2 Abs. 1 wird „24 Stunden“ jeweils durch „48 Stunden“ ersetzt.

Eine Verlängerung der Anzeigefrist auf 48 Stunden ist unseres Erachtens nicht notwendig. Jede Versammlung größeren Ausmaßes wird in Österreich deutlich vor der jetzt bestehenden 24-Stunden-Frist angezeigt. Gerade bei Großdemonstrationen werden der Ort und die Route weit im Vorhinein mit den Behörden abgesprochen um – im Interesse der Organisatoren, der Sicherheitsbehörden und sonstigen Beteiligten – einen reibungslosen Ablauf zu ermöglichen. Würden die Organisatoren das nicht tun, riskierten sie, dass eine Versammlung berechtigterweise untersagt wird, weil die Behörde mangels ausreichender Vorbereitungszeit keine Maßnahmen setzen kann, um einen sicheren Verlauf zu garantieren. Zudem beteiligen sich an Versammlungen oft nur wenige Menschen, weshalb die bestehende Frist bei einer erwarteten Teilnehmerzahl von unter

ehundert Personen als ausreichend angesehen werden kann. Eine Differenzierung nach der Größe von Versammlungen lässt der vorliegende Gesetzestext jedoch vermissen.

Abschließend ist festzuhalten, dass eine verlängerte Anzeigefrist auch die Gefahr birgt, dass Versammlungen, die sich gegen ganz aktuelle, politische Vorhaben oder Aussagen richten und die für deren Zweckmäßigkeit innerhalb eines Tages organisiert werden müssen, nicht mehr stattfinden können. Wenn die Organisatoren nun solche Versammlungen nicht durchführen, um eine Verwaltungsstrafe zu vermeiden, wird auch in das Recht auf freie Meinungsäußerung der potentiellen Versammlungsteilnehmer eingegriffen. Politischer Unmut kann dann nicht in angemessener Zeit zum Ausdruck gebracht werden, was entweder zu Politikverdrossenheit oder mehr Spontandemonstrationen führt, beides sollte nicht im Interesse des Gesetzgebers sein.

Zu Ziffer 2 – verlängerte Anzeigefrist von einer Woche bei Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte

Nach § 2 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Gemäß Abs. 1 anzuzeigen ist auch die beabsichtigte Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte. In diesem Fall muss die Anzeige spätestens eine Woche vor dem Zeitpunkt der beabsichtigten Versammlung bei der Behörde (§ 16) einlangen.“

Die verlängerte Frist wird bloß damit begründet, der völkerrechtlichen Verpflichtung zum besonderen Schutz von Völkerrechtssubjekten besser nachkommen zu können. Uns ist kein Fall bekannt, in dem die Sicherheitsbehörden diesen besonderen Schutz schon nach der bestehenden Rechtslage, bei der die Teilnahme an einer Versammlung einer der in § 1a genannten Subjekte nicht angezeigt werden musste, nicht hätten gewähren können. Vielmehr ist naheliegend, dass mit dieser Bestimmung erst die Grundlage für die Untersagung einer Versammlung nach § 6 Abs. 2 (nämlich die Information, dass ein ausländischer Politiker an der Versammlung teilnehmen wird) geschaffen werden soll (gem. § 16 Abs. 2 soll für diese Untersagung die Bundesregierung zuständig sein). Zu

diesem Beispiel einer klassischen und im sensiblen Grundrechtsbereich abzulehnenden Anlassgesetzgebung siehe sogleich.

Zu Ziffer 3 – Untersagung einer Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient

§6 (2): Eine Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient und den außenpolitischen Interessen, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft, kann untersagt werden.“

Die Erläuterungen zu § 6 Abs. 2 geben an, dass lediglich die Beschränkung der „Ausübung des Rechts auf Versammlungsfreiheit von Drittstaatsausländern“ und der Rechte von „Staatsoberhäuptern und Mitgliedern ausländischer Regierungen“ bezweckt ist.² Dazu wird argumentiert, warum es zulässig sei, politische Grundrechte gegenüber Nichtstaatsangehörigen einzuschränken.

Ob dies nach der EMRK zulässig ist oder nicht, sei dahingestellt. Warum die vorgeschlagene Bestimmung aber nach ihrem derzeitigen Wortlaut, das erklärte Ziel verfehlt, den tatsächlichen Anwendungsbereich viel zu weit fasst, und zudem, offensichtlich unbeabsichtigt, eine weitreichende Grundrechtseinschränkung für alle österreichischen Staatsbürger/innen darstellt, wird in den folgenden Absätzen erläutert.

1. Die Bestimmung spricht von Versammlungen, die politischen Tätigkeiten jeglicher Drittstaatsangehöriger (gem. § 2 Abs. 4 Z 10 FPG) dienen. Es ist bemerkenswert, dass die Bestimmung eben nicht nur die politischen Tätigkeiten von Politikern oder von „Vertretern ausländischer Staaten und von Vertretern internationaler Organisationen oder anderer Völkerrechtssubjekte“ gem. § 16 Abs. 2 des Entwurfs umfasst, sondern schlichtweg jede/n Staatsangehörige/n eines Drittstaates. Zudem muss nach dem Wortlaut der Bestimmung diese/r Drittstaatsangehörige nicht einmal an der Versammlung teilnehmen. Die erste Bedingung ist dem Wortlaut nach also erfüllt, sobald

2 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_02063/fname_624977.pdf.

irgendein Angehöriger eines beliebigen Drittstaates, irgendeine noch so bedeutungslose politische Tätigkeit verfolgt, und die in Österreich angemeldete Versammlung zufällig dieser Tätigkeit dienen würde. Davon sind Österreicherinnen und Österreicher aber genauso betroffen wie Drittstaatsangehörige. **Diese Erfordernisse wären aber auch erfüllt, wenn eine Versammlung in Wien beispielsweise für die politischen Tätigkeiten von Edward Snowden eintritt.**

2. Dass die Begriffe „politische Tätigkeit“ und „dienen“ ihrem Inhalt nach vager kaum sein könnten, verschlimmert die ausufernden Interpretationsmöglichkeiten dieser Bestimmung leider noch weiter.

3. Die Untersagungskompetenz des § 6 Abs. 2 wird zwar durch zusätzliche Voraussetzungen eingeschränkt, dies aber nur in einem unzureichenden Ausmaß, sodass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung viel zu weit ist.

Das Zuwiderlaufen internationaler Rechtsgrundsätze, völkerrechtlicher Verpflichtungen oder demokratischen Grundwerte ist sicherlich eine ausreichende Rechtfertigung für eine Versammlungsuntersagung. Diese Formulierungen stützen sich außerdem auf eine sichere und umfassende Rechtsprechung und bringen deswegen kaum Rechtsunsicherheit mit sich.

Ganz anders verhält es sich aber mit den angeführten „außenpolitischen Interessen“ und vor allem den „internationalen Gepflogenheiten“. Diese Begriffe schaffen der Rechtsunsicherheit und viel zu weiten Anwendbarkeit der Bestimmung leider keine Abhilfe, sondern verstärken diese noch weiter.

Außenpolitischen Interessen könnte eine Versammlung bereits widersprechen, wenn beispielsweise gegen eine Diktatur in einem Staat demonstriert wird, der gerade in wirtschaftlichen oder politischen Verhandlungen mit Österreich steht. Was, wenn eine groß angelegte Protestbewegung zur Unterstützung türkischer Oppositionspolitiker den türkischen Staatspräsidenten kritisiert, die österreichische Regierung aber gleichzeitig heikle Verhandlungen mit der türkischen Regierung führt? **Oder wie wäre eine Demonstration zur Solidarisierung mit durch Auspeitschung bedrohte Bloggern in Saudi-Arabien zu bewerten, welche zuvor die Herrschaftsverhältnisse und fehlende**

Meinungsfreiheit in ihrem Land kritisierten. Eine solche Demonstration mit Kritik am Saudischen Königshaus würde derzeit österreichische außen- und wirtschaftspolitische Interessen zuwiderlaufen. Die Untersagung solcher Versammlungen wäre dann nach dem vorgeschlagenen Wortlaut der Bestimmung möglich (aufgrund der Unterstützung der Tätigkeit von türkischen Oppositionspolitikern oder saudischen Grundrechtsaktivisten).

Noch problematischer ist aber der gänzlich unbestimmte Begriff „internationale Gepflogenheiten“. Es ist äußerst bedenklich, dass den österreichischen Bürgerinnen und Bürgern ihr Recht auf Versammlungsfreiheit genommen werden kann, bloß weil eine geplante Versammlung irgendwelchen „internationalen Gepflogenheiten“ zuwiderläuft. Dass das Versammlungsrecht, einer der zentralen Grundpfeiler unserer demokratischen Gesellschaft, sowie das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung, durch eine so breit gefasste Regelung untergraben werden soll, ist unverhältnismäßig und zudem demokratiepolitisch brandgefährlich.

Zu Ziffer 4 – Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung

Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

„§ 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 der Versammelten als Schutzbereich angemessen sind, diesfalls gilt dieser Bereich als Schutzbereich.

(4) Eine Versammlung ist am selben Ort und zur selben Zeit sowie im Schutzbereich einer anderen Versammlung verboten.“

Schon nach geltender Rechtslage werden der Versammlungsfreiheit durch strafrechtliche Vorschriften die Grenzen gezogen, die den friedlichen Verlauf von Versammlungen gewährleisten sollen. Eine weitere Schranke findet die Versammlungsfreiheit außerdem

bereits dort, wo in die Rechtssphäre Dritter eingegriffen wird (Interessenabwägung). Grundsätzlich bestehen hinsichtlich der Festlegung eines Schutzbereichs von Versammlungen, die einen solchen Schutz benötigen, keine grundrechtlichen Bedenken. Problematisch ist hingegen, dass der Behörde hinsichtlich eines Versammlungsverbotes nach Abs. 4 durch die Verwendung einer „ist“- und keiner „kann“-Bestimmung, kein Ermessensspielraum eingeräumt wird.

Diese Bestimmung kann dazu führen, dass etliche Versammlungen und Demonstrationen die derzeit friedlich nebeneinander stattfinden, in Zukunft untersagt werden müssten, da sie überschneidende Schutzbereiche hätten. Ein Verbot solcher Versammlungen wäre sachlich nicht gerechtfertigt.

Vor allem bewegliche Demonstrationen, deren Route eventuell an angemeldeten Versammlungen vorbei führen würde, wären von solch einer Einschränkung stark betroffen, da sie umgeleitet werden müssten oder durch gezieltes Platzieren anderer Versammlungen gänzlich verunmöglicht werden könnten.

Zu Ziffer 5 – Zuständigkeit der Bundesregierung in bestimmten Fällen der Untersagung

Im § 16 erhält der bisherige Text die Absatzbezeichnung „(1)“ und folgender Abs. 2 wird angefügt:

„(2) In den Fällen des § 6 Abs. 2 obliegt die Untersagung der Versammlung der Bundesregierung, wenn die beabsichtigte Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten und von Vertretern internationaler Organisationen oder anderer Völkerrechtssubjekte angezeigt wurde.“

Auch wenn es sinnvoll erscheint, die Zuständigkeit für die Untersagung einer Versammlung im Falle des § 6 Abs. 2 aufgrund der außenpolitischen Bedeutung der Bundesregierung aufzuerlegen, ändert das nichts an der Kritik an der genannten Bestimmung (siehe oben zu Ziffer 3).

Conclusio

A. Rechtspolitische Überlegungen

Fraglich ist, ob eine Änderung des Versammlungsrechts in Österreich überhaupt geboten ist. Der Eindruck einer Anlassgesetzgebung aufgrund der derzeitigen politischen Vorgänge in der Türkei und der Wahl in den Niederlanden drängt sich geradezu auf. Dass der Gesetzesentwurf zudem als Initiativantrag eingebracht wurde, lässt vermuten, dass die Bundesregierung vermeiden wollte, sich der zu erwartenden Kritik eines mehrwöchigen Begutachtungsverfahrens stellen zu müssen. Diese kurze Begutachtungsfrist ist außerdem nicht ausreichend, um erforderliche Fakten zu recherchieren (so haben etwa Anfragen an Behörden nach § 3 Auskunftspflichtgesetz eine Bearbeitungsfrist von acht Wochen).

Aus demokratiepolitischen Überlegungen und unter Berücksichtigung der Idee der Partizipation eines breiten Teils der Bevölkerung an der Diskussion im Gesetzgebungsprozess, ist solch eine Vorgehensweise entschieden abzulehnen.

B. Fehlende Wirkungsfolgenabschätzung

Es ist nicht einzusehen, dass dem Initiativantrag keine wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) zugrunde liegt. Gerade in einem grundrechtlich sensiblen Bereich wie dem Versammlungsrecht wäre eine umfassende Folgenabschätzung insbesondere im Hinblick auf die erwarteten gesellschafts- und demokratiepolitischen Auswirkungen, sowie auf die Auswirkung auf die Ausübung der Grund- und Freiheitsrechte der in Österreich lebenden Menschen von enormer Bedeutung. Die lapidaren Begründungen der Gesetzesänderung in den Erläuterungen können diesem Anspruch bei Weitem nicht genügen.