

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

STELLUNGNAHME

**zum Antrag gemäß § 26 GOG-NR betreffend ein Bundesgesetz, mit dem
das Versammlungsgesetz 1953 geändert wird**

12. April 2017

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Anlässlich des gegenständlichen Entwurfs für die Änderung des Versammlungsgesetzes ruft Amnesty International die Entwicklung und Bedeutung des Menschenrechts auf Versammlungsfreiheit in Erinnerung: Versammlungen wurden vom absolutistischen Staat misstrauisch betrachtet. Die Abhaltung von Versammlungen unterlag einem Konzessionssystem. Eine erste verfassungsrechtliche Absicherung der Versammlungsfreiheit erfolgte in Österreich erst im Jahr 1867. Durch die Übernahme des Art 11 EMRK wurde die Versammlungsfreiheit im österreichischen Rechtsbestand gefestigt, die einfachgesetzliche Umsetzung erfolgt durch das Versammlungsgesetz.¹

Der Ruf und die Bedeutung von Versammlungen sind in der jüngsten Vergangenheit unter Beschuss geraten: Versammlungen seien geschäftsschädigend, Versammlungen sollten daher außerhalb von Geschäfts- und Stadtzentren stattfinden. Versammlungen – insbesondere von Ausländern – seien unruhestiftend und würden außerdem den Verkehr behindern.

Im Rahmen eines Initiativantrages mit verkürzter Begutachtungsfrist von zwei Wochen soll die Implementierung von Einschränkungen der Versammlungsfreiheit durchgeführt werden. Amnesty International empfindet den verkürzten Begutachtungszeitraum angesichts der Bedeutung des einzuschränkenden Grundrechts für unangemessen. Ungeachtet der unten angeführten grundrechtlichen Analyse inklusive Bedenken gegen einzelne geplante Änderungen ist es Amnesty International ein Anliegen, der öffentlichen Abwertung der Versammlungsfreiheit an dieser Stelle entschieden entgegenzutreten:

Sich auf Straßen und Plätzen friedlich zu versammeln ist ein legitimer Gebrauch des öffentlichen Raumes, der nicht der ausschließlichen Nutzung für geschäftliche Interessen oder dem Verkehr von PKWs, LKWs, Fahrrädern oder Fußgänger*innen vorbehalten ist. Versammlungsfreiheit bedeutet auch das Recht, im Rahmen einer friedlichen Versammlung die Möglichkeit zu haben, seine Meinung seinem Zielpublikum zur Kenntnis zu bringen. Es ist unbestrittene Pflicht des Staates, Versammlungen – sofern irgendwie möglich – in Sicht- und Hörweite zu denjenigen zu ermöglichen, die Adressaten der Meinungskundgebung sein sollen.

Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht ist die einzige Möglichkeit der Bewohner*innen eines Landes, Meinungen gemeinsam, sichtbar und wirksam kundzutun und Kritik außerhalb der Wahlzelle zu formulieren. Für jene Bewohner*innen eines Landes, die in diesem nicht wahlberechtigt sind, ist es überhaupt das wichtigste Mittel der öffentlichen politischen Beteiligung. Die zentrale Bestimmung des gegenständlichen Initiativantrags – die Einführung der Untersagungsbestimmung des § 6 Abs 2 VersG – ist nicht nur unnötig, sondern folgt einer gefährlichen Tendenz: Nationalistische Diskurse führen zur möglichen Beschneidung von grundsätzlich universal geltenden Grundrechten von Drittstaatsangehörigen.

Amnesty International appelliert daher an den österreichischen Gesetzgeber, den Herausforderungen einer immer globalisierteren Welt nicht mit nationalistischem Rückzug zu begegnen, und davon abzusehen, Grundrechtsbeschränkungen auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, die in der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur als „antiquiert“², „anachronistisch“³, bzw als „Rückfall in die Gedankenwelt des Fremdenrechts“⁴ charakterisiert wird.

¹ Vgl M. Potacs, Recht auf Zusammenschluss, in: Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (HG), HGR VII/1, 2. Aufl, § 17 RN 15

² Ehlers in: Ehlers (Hrsg) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten⁴, 2014, § 2 Rz 73

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

Verlängerung der Anzeigefrist (§ 2 Abs 1 VersG)

Die Versammlungsfreiheit schützt die Freiheit eines jeden Menschen, friedliche öffentliche Versammlungen zu organisieren, durchzuführen und an ihnen teilzunehmen.⁵ Unter Berücksichtigung der die Staaten treffenden Schutz- und Gewährleistungspflichten anerkennt Amnesty International, dass Organisatoren eine angemessene Anzeigepflicht auferlegt werden darf.

Der gegenständliche Antrag sieht vor, dass die Anzeige einer Versammlung nunmehr bereits 48 Stunden vor Abhaltung einer Versammlung bei der Behörde schriftlich angezeigt werden muss. Die bisherige Vorlaufzeit für die Anzeige von 24 Stunden wird somit verdoppelt.

Eine Beschränkung der grundrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit in Form einer Anzeigepflicht ist nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR nur dann menschenrechtskonform, wenn sie ausschließlich dazu dient, den Behörden zu ermöglichen, die notwendigen und erforderlichen Maßnahmen für einen geregelten Ablauf einer Versammlung zu treffen. Eine Anzeigepflicht darf folglich keinesfalls als versteckte Hürde für Organisator*innen von und Teilnehmer*innen an einer friedlichen Versammlung verwendet werden.⁶

Amnesty International weist darauf hin, dass die in Österreich verfassungsrechtlich abgesicherte Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit den Staat nicht nur verpflichtet, friedliche Versammlungen aktiv zu schützen, sondern auch, den Bürger*innen die Ausübung des Versammlungsrechts zu erleichtern.

Darüber hinaus wird auf die Empfehlungen des UN-Sonderberichterstatters für Versammlungsfreiheit Maina Kiai verwiesen, wonach Anzeigepflichten nur für große oder high-risk Versammlungen gelten sollen. Die Frist für die Anzeigepflicht sollte selbst dann 48 Stunden nicht überschreiten.⁷

Zwar sieht Amnesty International die geplante Ausweitung der Anzeigepflicht auf maximal 48 Stunden als nicht per se grundrechtswidrig an, allerdings wird durch den geplanten Gesetzesentwurf die vom UN-Sonderberichterstatter empfohlene Maximalfrist voll ausgeschöpft. Zudem findet die Anzeigepflicht undifferenziert auf alle Arten von Versammlungen Anwendung, was im Widerspruch zum leitenden menschenrechtlichen Grundgebot, dass nur jeweils das gelindeste Mittel zur Anwendung kommen soll, steht.

Die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf geben – zum wiederholten Male – keine ausreichenden, nachvollziehbaren und konkreten Anhaltspunkte dafür, warum die Gesetzesverschärfung zu Ungunsten des Rechts auf Versammlungsfreiheit unbedingt erforderlich sein soll.

In Bezug auf die Verlängerung der Frist ist den Erläuterungen nur zu entnehmen, dass diese ihren Grund darin finde, dass die Behörde „zum einen für die Prüfung der Anzeige und zum anderen für

³ Mensching, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2015, Art 16 EMRK, Rz 1

⁴ Partsch, Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1966, 78

⁵ EKMR, Christians against Racism and Fascism, 16.07.1980, DR, 21, 138 [148]; Grabenwarter/Pabel, § 23 Rz 61

⁶ EGMR, 23.10.2008, Sergey Kuznetsov ./. RUS, Nr. 110877/04, Z 42; EGMR, 21.06.1988, Ärzte für das Leben ./. AUT, Nr. 10126/82, Z 12; EGMR, 07.01.2009, Éva Molnár ./. HUN, Nr. 10346/05, Z 37

⁷ UN-Report des Sonderberichterstatters für Versammlungsfreiheit, A/HRC//20/27, 21.05.2012, Z 28

vorbereitende organisatorische Maßnahmen im eigenen Bereich ausreichend Zeit benötigt.“⁸ Mit dieser Argumentation wird aber nicht ansatzweise nachvollziehbar begründet, warum ausgerechnet 48 Stunden „ausreichend Zeit“ für die Behörden sein sollen. Im Gegenteil: Mit derselben Begründungsformel könnte eine Anzeigefrist von einer Woche erklärt werden. Die Begründung für die Einschränkung der Versammlungsfreiheit ist unbefriedigend.

In den OSZE/ODIHR-Guidelines zur Versammlungsfreiheit wird ausdrücklich festgehalten, dass in einer offenen Gesellschaft der Großteil der abgehaltenen Versammlungen keinerlei staatlicher Einflussnahme und Regelungen bedürfe.⁹ Eine Anzeigepflicht sollte daher nur für Versammlungen gelten, bei denen dies zur Vorbereitung staatlicher Schutzmaßnahmen notwendig ist. Die geplante Gesetzesänderung hat zur Folge, dass die verlängerte Anzeigepflicht undifferenziert für alle Versammlungen gelten soll. Dadurch wird der Staat seiner Pflicht, die Ausübung des Versammlungsrechts zu fördern und zu erleichtern, nicht gerecht. Es ist zu erwarten, dass es aufgrund der Verlängerung der Anzeigefrist zu einer größeren Anzahl von Spontanversammlungen, die keiner Anzeigepflicht bedürfen, kommen wird. Spontanversammlungen sind von der Versammlungsfreiheit erfasst und dürfen nicht allein aufgrund mangelnder Anzeige aufgelöst werden. Erfahrungen der vergangenen Jahre – insbesondere in Wien – zeigen jedoch, dass Spontanversammlungen aufgrund von polizeilicher Vorortbeurteilung oft rasch aufgelöst werden. Somit wäre der Gesetzeszweck – besseres Management von Versammlungen – konterkariert.

Amnesty International regt dringend an, die geplante Ausweitung der Anzeigefrist zu überarbeiten. Eine verlängerte Anzeigefrist sollte nur für Versammlungen gelten, bei denen diese unbedingt erforderlich ist. Zudem sollte in Fällen, in denen die Anzeige zwar spät erfolgt, aber wichtige Gründe für eine Versammlung zum geplanten Zeitpunkt angegeben werden, die Abhaltung von Versammlungen ermöglicht werden.

Amnesty International fordert, dass von der Tendenz, sinnentleerte Leerformeln in die Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen aufzunehmen, Abstand genommen wird. Der Grundrechtsschutz gebietet, Einschränkungen nur dann als unbedingt erforderlich anzusehen, wenn diese faktenbasiert sind und nachvollziehbar ist, dass es sich um das gelindeste Mittel zur Zweckerreichung handelt. Dieser Abwägungsprozess sollte auch in den Erläuterungen seinen Niederschlag finden.

Schließlich empfiehlt Amnesty International dringend, die in den Erläuterungen angeführte Klarstellung, dass sogenannte „Spontanversammlungen“ von der Ausweitung der Anzeigefrist unberührt bleiben, in den Gesetzestext aufzunehmen.

Anzeige beabsichtigter Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte (§ 2 Abs 1a VersG)

Der Entwurf sieht vor, dass nunmehr eine „beabsichtigte Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte“ spätestens eine Woche vor der Versammlung anzuzeigen ist. Nach den Erläuterungen ist dieser Umstand für die Versammlungsbehörde von besonderem Interesse, weil Österreich „auf Grund völkerrechtlicher Verträge zu besonderem Schutz von Vertreten von Völkerrechtssubjekten verpflichtet ist“.

Amnesty International weist darauf hin, dass Österreich auf Grund völkerrechtlicher Verträge nicht nur zu besonderem Schutz von Vertreter*innen von Völkerrechtssubjekten, sondern aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen und Abkommen – wie zB die Europäische Menschenrechtskonvention oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte – auch dazu verpflichtet ist, die

⁸ Antrag gem § 26 GOG-NR, 2063/A, 29.03.2017, Begründung Besonderer Teil, Zu Z 1

⁹ OSZE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition (2010)

Versammlungsfreiheit zu schützen und zu gewährleisten. Einschränkungen von Menschenrechten sind nur dann zulässig, wenn diese in einer demokratischen Gesellschaft unbedingt erforderlich sind.

Diese Voraussetzung liegt mangels „pressing social need“ im gegenständlichen Fall nicht vor. Im Wesentlichen kann auf die oben angeführten Ausführungen zu § 2 Abs 1 VersG verwiesen werden.

Wie bereits in den obigen Ausführungen zu § 2 Abs 1 VersG angeführt, vertreten der UN-Sonderberichterstatter zur Versammlungsfreiheit und die OSZE/ODIHR-Guidelines den Standpunkt, wonach eine Anzeigepflicht nur für große oder high-risk Versammlungen vorgesehen werden soll, wobei die Anzeigefrist auch dann 48 Stunden nicht überschreiten soll.

Amnesty International sieht keine nachvollziehbaren und überzeugenden Überlegungen, von der Maximalfrist von 48 Stunden in Fällen der Teilnahme von Vertreter*innen von ausländischen Staaten abzuweichen. Eine Vermischung von verschiedenen völkerrechtlichen Problemstellungen sollte nicht zur unverhältnismäßigen Einschränkung des Versammlungsrechts dienen. Zudem ist eine Klarstellung, dass Nichtregierungsorganisationen nicht vom Begriff „internationale Organisationen“ erfasst werden, wünschenswert.

Untersagung von Versammlungen, die politischer Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dienen (§ 6 VersG)

Durch den neu einzuführenden § 6 Abs 2 soll den Behörden die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen und den außenpolitischen Interessen dient, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft, zu untersagen.

Die Bestimmung ist offenkundig der Versuch der legislativen Umsetzung des medial laut angekündigten Vorhabens der Bundesregierung, Auftritte von Vertretern der türkischen Regierung in Österreich im Zusammenhang mit dem türkischen Verfassungsreferendum nicht zu dulden. Amnesty International hat schwere grundrechtliche Bedenken hinsichtlich des geplanten Untersagungstatbestands.

Die Gesetzesänderung stützt sich laut Erläuterungen auf die in Art 16 EMRK vorgesehene Möglichkeit, die politische Tätigkeit von Ausländern bestimmten Beschränkungen zu unterwerfen. Voranzustellen ist, dass Art 16 EMRK in der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur als „antiquiert“¹⁰, „anachronistisch“¹¹, „irritierende Einschränkung“¹² bzw als „Rückfall in die Gedankenwelt des Fremdenrechts“¹³ charakterisiert wird und der EGMR in seiner jüngsten Rechtsprechung auch in (zumindest potentiell) einschlägigen Fällen diese Beschränkungsmöglichkeit zum Teil nicht mehr heranzieht.¹⁴

Amnesty International vertritt die Ansicht, dass die im VersG normierten Untersagungsgründe ausreichend sind. § 6 VersG sieht bereits jetzt vor, dass Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwider läuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet, von der Behörde zu untersagen sind.

¹⁰ Ehlers in: Ehlers (Hrsg) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten⁴, 2014, § 2 Rz 73

¹¹ Mensching, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2015, Art 16 EMRK, Rz 1

¹² Gundel (FN 6), § 198 Rz 97

¹³ Partsch, Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1966, 78

¹⁴ Vgl Vašek in Korinek/Holoubek/et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Band II/1, Art 16 EMRK, 12. Lfg, 2016; vgl EMGR, 20.05.2010, Cox ./ TUR, Nr 2933/03, Z 31

Ein weiterer Spielraum für zulässige Einschränkungen besteht nicht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Versammlungsfreiheit, wie die Meinungsäußerungsfreiheit (Art 10 EMRK), eine der sogenannten Kommunikationsfreiheiten ist: Wie der EGMR bereits mehrfach in seiner Rechtsprechung betont hat, ist die Meinungsäußerungsfreiheit ein wichtiges Element einer demokratischen Gesellschaft und gilt auch für Informationen und Ideen, die verletzend, schockierend oder beunruhigend sind.¹⁵ Nichts anderes kann für die Versammlungsfreiheit gelten: Versammlungen, die demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderlaufen, können als entbehrlich und mühsam betrachtet werden. Es gibt aber kein „pressing social need“, derartige Versammlungen zu untersagen, es sei denn, dass sie Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährden: In diesem Fall ist die Versammlung ohnehin auch nach den bisherigen Bestimmungen des Versammlungsgesetzes zu untersagen.

Des Weiteren hat Amnesty International Bedenken, ob der einzuführende Untersagungsgrund überhaupt zur kolportierten Zweckerreichung – Untersagung von Auftritten türkischer Politiker zB im Zusammenhang mit dem türkischen Verfassungsreferendum – tauglich ist:

Anhand der einschlägigen Literatur lassen sich die Gründe für eine besondere Beschränkung der politischen Tätigkeit von Ausländer*innen in *innen-* und *außenpolitische* Motive einteilen.¹⁶ Hinsichtlich innenpolitischer Gründe wird dabei argumentiert, dass es dem Ausländer als „Gast“ nicht zukomme, sich „in die inneren Angelegenheiten seines Aufenthaltsstaates einzumischen“.¹⁷ Ein Auftritt im Sinne der Werbung für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten in einem Verfassungsreferendum in der Türkei kann aber nur schwerlich als Einmischung in die österreichische Innenpolitik gewertet werden.

Darüber hinaus ist zwar richtig, dass bereits gemäß § 8 VersG in der geltenden Fassung Ausländer weder als Veranstalter, Ordner oder Leiter von öffentlichen Versammlungen auftreten dürfen. Jene Beschränkung des Zugangs von Ausländern zu den genannten Tätigkeiten beruht aber darauf, dass diese Tätigkeiten mit einer verwaltungsstrafrechtlichen Verantwortlichkeit verbunden sind. In Hinblick auf die Notwendigkeit der Sicherung der Strafverfolgung kann daher eine Grundrechtsbeschränkung als materienspezifisch sachlich gerechtfertigt und adäquat angesehen werden.¹⁸ Eine ähnlich gelagerte Rechtfertigung der Grundrechtsbeschränkung von teilnehmenden Drittstaatsangehörigen ist im gegenständlichen Fall aber nicht erkennbar.

Hinsichtlich außenpolitischer Gründe für eine besondere Beschränkung der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen wird laut der Literatur auf den Schutz der außenpolitischen Beziehungen des Aufenthaltsstaates zu jenen Staaten, gegen die sich die politische Tätigkeit des Drittstaatsangehörigen richtet, abgestellt.¹⁹ Auch außenpolitische Gründe liegen im Fall des Auftritts eines türkischen Regierungspolitikers in Österreich im Rahmen der Abhaltung eines türkischen Verfassungsreferendums nicht vor. Im Gegenteil: Es ist davon auszugehen, dass die Untersagung einer derartigen Versammlung die außenpolitischen Beziehungen Österreichs zur Türkei belasten würde.

Von den Bedenken in Bezug auf die Tauglichkeit der Bestimmung abgesehen, ist nach Ansicht von Amnesty International zweifelhaft, ob der geplante Untersagungstatbestand dem Bestimmtheitsgebot entspricht.

Insbesondere bei Gesetzen, die Grundrechte beschränken, ist die Verwendung von bestimmbareren Begriffen unabdingbar. Nur wenn ausreichend klar normiert ist, welches Verhalten unerwünscht ist,

¹⁵ Ua EGMR 14.10.2008, Petrina ./ ROM, Nr. 78060/01

¹⁶ Vgl Vašek in Korinek/Holoubek/et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Band II/1, Art 16 EMRK, 12. Lfg, 2016

¹⁷ Krüger, Allgemeine Staatslehre², 1966, 592 FN 66

¹⁸ VfGH, 09.03.2011, B 333/99

¹⁹ Vgl zB Wölker, Zu Freiheit und Grenzen der politischen Betätigung von Ausländern, 1987, 106

ist es den Rechtsunterworfenen möglich, ihr Verhalten dementsprechend auszurichten. Die Formulierung, wonach eine Versammlung untersagt werden kann, wenn sie „der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient und den außenpolitischen Interessen“ Österreichs zuwiderläuft, erfüllt die Bestimmtheitsvoraussetzung nicht. Es ist vollkommen undurchsichtig, wann eine Versammlung „den politischen Interessen von Drittstaatsangehörigen dient“. Auch der Begriff „außenpolitische Interessen“ ist unbestimmt: Außenpolitische Interessen eines Landes sind einer ständigen Dynamik unterworfen und daher nur schwer zu definieren bzw zu fassen. In der Regel wird es für Rechtsunterworfenen schwer möglich sein, die außenpolitischen Interessen Österreichs zu definieren und folglich das Verhalten rechtskonform danach auszurichten. Davon abgesehen ist überaus fraglich, wie es den Versammlungsbehörden möglich sein soll, das außenpolitische Interesse der Republik zu definieren.

Amnesty International warnt vor einer anachronistischen Einschränkung der Grundrechte von Drittstaatsangehörigen in Form der vorliegenden beispiellosen Anlassgesetzgebung. Die geplante Grundrechtseinschränkung ist nach Ansicht von Amnesty International in einer offenen, demokratischen Gesellschaft nicht notwendig.

Amnesty International appelliert daher, von der geplanten Untersagungsbestimmung Abstand zu nehmen: „Wo Meinungsäußerungen von Fremden die außenpolitischen Beziehungen belasten, muss der demokratische Rechtsstaat diese Grundrechtslast tragen.“²⁰

Einführung von Schutzbereichen (§ 7a Abs 2 VersG) und Verbot einer Versammlung zur selben Zeit und Ort einer anderen Versammlung (§ 7a Abs 4 VersG)

§ 7a Abs 2 VersG sieht die Festlegung eines Schutzbereiches, der 150 Meter im Umkreis der Versammelten nicht überschreitet, vor. Grundsätzlich gibt es gegen die Einführung einer gesetzmäßigen Grundlage für die Einrichtung von Schutzbereichen keine grundrechtlichen Bedenken, wenn diese für den Schutz der Teilnehmenden und deren Versammlungsfreiheit erforderlich ist.

Amnesty International regt aber an, in Abs 3 von einem Mindestschutzbereich von 50 Meter abzusehen. Schutzbereiche sollen dann zur Anwendung gelangen, wenn diese erforderlich sind. Andernfalls wird durch die Regelung ein erhebliches Missbrauchspotential geschaffen: Durch die Anzeige von Versammlungen ‚auf Vorrat‘ an wichtigen öffentlichen Plätzen können unter Ausnützung der Schutzbereichsregelung andere Versammlungen verhindert werden.

Anlässlich der Formulierung in § 7a Abs 1 VersG, wonach ein Schutzbereich jener Bereich ist, der für deren „ungestörte“ Abhaltung erforderlich ist, ist daran zu erinnern, dass es insbesondere geschütztes Ziel und Zweck von (insbesondere) Gegenversammlungen sein kann, dem Zielpublikum – also der anderen Versammlung – deren Meinungen innerhalb von Hör- und Sichtweite kundzutun. Aus diesem Grund sollte „ungestört“ nicht dahingehend verstanden werden, dass zB simultan stattfindende Gegendemonstrationen nur in nicht sichtbarer und nicht hörbarer Entfernung stattfinden dürfen.

Die geplante Bestimmung gem § 7a Abs 4 VersG, wonach eine Versammlung am selben Ort und zur selben Zeit sowie im Schutzbereich einer anderen Versammlung per se verboten sein soll, ist überschießend:

Nach den OSZE/ODIHR-Guidelines zur Versammlungsfreiheit, die vom UN-Sonderberichterstatter Kiai als die modernsten Richtlinien für eine gute Praxis bezeichnet werden, soll die Abhaltung von

²⁰ Isensee, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, VVDStRL 32, 1974, 100

zwei oder mehr Versammlungen am selben Ort und zur selben Zeit – sofern machbar – ermöglicht werden.²¹ Das Verbot einer Versammlung nur aufgrund des Umstands, dass eine andere Versammlung am selben Ort und zur selben Zeit stattfindet, wird als unverhältnismäßige Maßnahme gesehen.

Im Fall von Gegendemonstrationen – insbesondere dem Spezialfall von Simultanversammlungen – ist nach den OSZE/ODIHR-Guidelines zu beachten, dass es gerade dem Sinn und dem Wunsch der Demonstrant*innen entspricht, der Ablehnung der Ansichten der anderen Versammlung Ausdruck zu verleihen.

Es bedarf keiner weitwendigen Ausführungen, dass der Respekt von Versammlungsteilnehmer*innen für das Versammlungsrecht anderer vorauszusetzen bzw. einzufordern ist. Vor diesem Hintergrund ist es aber Aufgabe des Staates, zu gewährleisten, dass es Versammlungsteilnehmer*innen möglich ist, ihre Meinung und Ansichten in friedlicher Art und Weise auch ihrem Zielpublikum zur Kenntnis zu bringen. Deswegen wird von den OSZE/ODIHR-Guidelines als Grundsatzregel empfohlen, Versammlungen innerhalb der Hör- und Sichtweite („within sight and sound“) des Zielpublikums zu ermöglichen.²²

Amnesty International appelliert, von einem allgemeinen Verbot iSd § 7a Abs 4 VersG abzusehen und warnt vor dem Missbrauchspotential, das ein undifferenziertes Verbot von Versammlungen im Zusammenhang mit der geplanten Einführung von Schutzbereichen in sich birgt.

²¹ OSZE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition (2010)

²² Vgl VfGH, 27.02.2001, B1891/99