

BUNDESKANZLERAMT  **VERFASSUNGSDIENST**

GZ • BKA-601.544/0006-V/5/2017
ABTEILUNGSMAIL • V@BKA.GV.AT
BEARBEITER • HERR MAG. LORENZ DOPPLINGER
PERS. E-MAIL • LORENZ.DOPPLINGER@BKA.GV.AT
TELEFON • +43 1 53115-202372
IHR ZEICHEN • 13260.0060/1-L1.3/2017

An die
Parlamentsdirektion

Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1010 Wien

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Versammlungsgesetz 1953
geändert wird
Begutachtung; Stellungnahme**

Zu dem mit der do. oz. Note übermittelten Gesetzesentwurf nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Inhaltliche Bemerkungen

Zu Z 3, 5 (§§ 6 Abs. 2, 16):

Während nach dem vorgeschlagenen Gesetzestext des § 16 Abs. 2 die Untersagung einer Versammlung gemäß § 6 Abs. 2 nur in jenen Fällen der Bundesregierung obliegt, in denen die Teilnahme bestimmter Personen angezeigt wurde, deuten die Erläuterungen darauf hin, dass sämtliche Untersagungen gemäß § 6 Abs. 2 in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen sollen. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der praktischen Vollziehbarkeit erschiene es sinnvoll, die Zuständigkeit der Bundesregierung zur Untersagung auf jene Fälle zu beschränken, in denen die Teilnahme der in § 2 Abs. 1a genannten Personen angezeigt wird.

Es sollte in den Erläuterungen auch klargestellt werden, welche Behörde für die Auflösung einer Versammlung, die gegen die Bestimmung des § 6 Abs. 2 veranstaltet wird, zuständig ist (vgl. § 13 Abs. 1 Versammlungsgesetz 1953). Aus praktischen Gründen sollte dies nicht die Bundesregierung, sondern die Versammlungsbehörde gemäß § 16 Abs. 1 bzw. die Behörde gemäß § 17 sein. Dafür wäre der Klammerverweis in § 13 Abs. 1 entsprechend zu ergänzen.

Es wird angeregt, die Ausführungen in den Erläuterungen zu Z 3 (§ 6 Abs. 2) im zweiten und dritten Absatz betreffend die (nicht einheitlichen) Auffassungen der Literatur zu Art. 16 EMRK entfallen zu lassen, die überdies auf eine andere Version eines Gesetzestextes Bezug zu nehmen scheinen („Der Untersagungsgrund der Z 3 ...“).

Zu Z 4 (§ 7a):

Da der Begriff der „rechtmäßigen“ Versammlung im geltenden Versammlungsgesetz 1953 nicht verwendet wird, sollte in den Erläuterungen klargestellt werden, was darunter zu verstehen ist.

Es sollte klargestellt werden, ob der vorgeschlagene § 7a auch für Spontanversammlungen gilt. Zwar kommt eine behördliche Festlegung nach Abs. 2 wohl nur für angezeigte Versammlungen in Betracht; davon geht auch der Besondere Teil der Erläuterungen aus (vgl. hingegen den Allgemeinen Teil der Erläuterungen: „um jede Versammlung“). Allerdings knüpft die Legaldefinition des Schutzbereiches in Abs. 1 gerade nicht an eine behördliche Festlegung an und scheint daher prinzipiell auch Spontanversammlungen zu erfassen.

Abs. 3 sieht vor, dass die Behörde von einer ausdrücklichen Festlegung des Schutzbereiches absehen kann, wenn 50 Meter im Umkreis der Versammelten als Schutzbereich angemessen sind; in diesem Fall gilt dieser Bereich als Schutzbereich. Hingegen soll nach den Erläuterungen die Bezugnahme auf die Angemessenheit bedeuten, dass es „zur Festlegung eines geringeren Schutzbereiches kommen kann, als auch zu einem weiteren“. Gesetzestext und Erläuterungen scheinen sich hinsichtlich der Frage, ob die Behörde einen geringeren Schutzbereich als 50 Meter im Umkreis um die Versammelten festlegen kann, wenn dies zur Erreichung des Zwecks des Schutzbereiches hinreichend ist, zu widersprechen, was jedenfalls klargestellt werden sollte.

Nach Abs. 2 und 3 soll der Schutzbereich in einem bestimmten Umfang „im Umkreis um die Versammelten“ bestehen. Es sollte konkretisiert werden, von welchem Punkt aus sich dieser Umfang bemisst (etwa vom „Kern“ der Versammlung oder von deren äußeren Rand; vgl. zur sog. Bannmeile „im Umkreis von 300 Metern von ihrem Sitze“ gemäß § 7 Versammlungsgesetz 1953 VfSlg. 14.365/1995).

Präziserungsbedürftig erscheint, zu welchem Zeitpunkt die Behörde den Schutzbereich festzulegen hat. Die Ausführungen im Allgemeinen Teil der

Erläuterungen, wonach die Festlegung „mit der Anzeige der Versammlung“ erfolgen soll, geben darüber keinen Aufschluss. Zu klären wäre auch, ob die Behörde den Umfang des Schutzbereiches nachträglich ändern kann bzw. muss, um ihn gewandelten Umständen (etwa hinsichtlich der erwarteten Teilnehmerzahl oder angemeldeter Gegendemonstrationen) bzw. Veränderungen des tatsächlichen Verlaufs einer Versammlung anzupassen.

Abs. 4 verbietet Versammlungen nicht nur im „Schutzbereich“, sondern auch „am selben Ort und zur selben Zeit [...] einer anderen Versammlung“. Es sollte klargestellt werden, ob dieses Verbot auch zum Schutz von Spontanversammlungen gilt, selbst wenn für diese kein Schutzbereich gelten sollte (siehe oben). Im Vergleich mit Abs. 1 fällt auf, dass das Verbot des Abs. 4 nicht allein zum Schutz von „rechtmäßigen“ Versammlungen gilt. Dies sollte überprüft werden.

Es sollte in den Erläuterungen klargestellt werden, dass eine gemäß Abs. 4 verbotene Versammlung von der Behörde zu untersagen ist (vgl. § 13 Versammlungsgesetz 1953).

Der vorgeschlagene § 7a sieht ein absolutes Versammlungsverbot am selben Ort und zur selben Zeit sowie im Schutzbereich einer anderen Versammlung vor, wobei offenbar in jedem Fall ein Schutzbereich rund um eine (angezeigte) Versammlung bestehen soll.

Die in Art. 11 EMRK garantierte Versammlungsfreiheit schützt Demonstranten und Gegendemonstranten dem Grunde nach gleichermaßen (s. EGMR 24.7.2012, *Fáber*, Appl. 40721/08, Rz. 42).

Der VfGH hat das absolute gesetzliche Versammlungsverbot im Umkreis von 300 Metern vom Sitz einer zusammengetretenen gesetzgebenden Körperschaft (sog. „Bannmeile“ gemäß § 7 Versammlungsgesetz 1953) als mit Art. 11 EMRK für vereinbar erklärt (VfSlg. 14.365/1995; vgl. auch VfSlg. 19.423/2011). Absolute Versammlungsverbote sind zwar unter dem Gesichtspunkt des Art. 11 EMRK nicht prinzipiell ausgeschlossen; solche Verbote sind allerdings besonders rechtfertigungsbedürftig und müssen auf ganz spezifische, eng abgesteckte Konstellationen zugeschnitten sein, wobei der Staat nachweisen muss, dass das zulässige Ziel der Verhinderung einer konkreten Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht durch andere, weniger eingreifende Mittel, wie insbesondere eine Einzelfallprüfung, erreicht werden kann (vgl. EGMR 7.2.2017, *Lashmankin ua.*,

Appl. 57818/09, Rz. 434 ff [noch nicht rechtskräftig]). Zwar verfolgt etwa ein Versammlungsverbot in unmittelbarer Umgebung von Gerichten ein zulässiges Ziel, es darf aber nicht auch Versammlungen erfassen, die keine Gefährdung der Gerichtsbarkeit darstellen oder überhaupt keinen Bezug dazu haben (vgl. EGMR 7.2.2017, *Lashmankin ua.*, Appl. 57818/09, Rz. 440 ff [noch nicht rechtskräftig]).

Aus der Rechtsprechung geht deutlich hervor, dass Untersagung und Auflösung einer Versammlung die Versammlungsfreiheit „in besonders gravierender Weise [beeinträchtigen]“ und nur zulässig sind, wenn sie zur Erreichung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ziele zwingend notwendig sind - die Untersagung einer Versammlung kann demnach stets nur ultima ratio sein (s. jüngst mwN. VfSlg. 19.961/2015 und 19.962/2015). Bei der Entscheidung über eine Untersagung sind „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 abzuwägen“ (s. jüngst mwN. VfSlg. 19.961/2015 und 19.962/2015). Diese Prognoseentscheidung ist auf Grundlage „objektiv erfassbare[r] Umstände in sorgfältiger Abwägung zwischen dem Schutz der Versammlungsfreiheit und der von der Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Interessen zu treffen“ (s. zB VfSlg. 19.852/2014 und 19.962/2015). Die zuständigen Behörden haben bei „widerstreitenden Interessen [...] eine Interessensabwägung verpflichtend durchzuführen“ (s. VfSlg. 19.961/2015). Der VfGH führt dabei unter Berufung auf die Rechtsprechung des EGMR aus, dass „bei der Untersagung von Versammlungen zudem auch sämtliche Aspekte des Einzelfalles zu prüfen [sind]. Dann und nur dann kann die Untersagung gerechtfertigt sein“ (s. VfSlg. 19.961/2015 unter Verweis auf EGMR 29.6.2006, *Öllinger*, Appl. 76900/01 sowie EGMR 4.12.2014, *Navalnyy ua.*, Appl. 76204/11). Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass absolute Versammlungsverbote nur zulässig sind, wenn sie den in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Zielen entsprechen und diese nicht anders erreicht werden können. Pauschalen Verboten müsste daher unterstellt werden, dass sie a priori der Sicherung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Schutzzgüter dienen. Vor diesem Hintergrund sollte nochmals überprüft werden, ob nicht bloß eine Ermächtigung der Behörde zur Verhängung von Schutzzonen vorgesehen werden sollte.

II. Legistische und sprachliche Bemerkungen

Im Einleitungssatz sollte die Wortfolge „geändert wie folgt“ durch die Wortfolge „wie folgt geändert“ ersetzt werden (s. LRL 124).

Zu Z 1 (§ 2 Abs. 1):

Die Novellierungsanordnung sollte lauten: „In § 2 Abs. 1 wird der Ausdruck „24 Stunden“ jeweils durch den Ausdruck „48 Stunden“ ersetzt.“

Zu Z 3 (§ 6):

Die Novellierungsanordnung sollte lauten: „Der Text des § 6 erhält die Absatzbezeichnung „(1)“; folgender Abs. 2 wird angefügt:“.

Im Normtext sollte das Wort „Rechtgrundsätzen“ durch das Wort „Rechtsgrundsätzen“ ersetzt werden.

Zu Z 4 (§ 7a):

Im Normtext sollten die unterschiedlichen Formulierungen „im Umkreis um die Versammelten“ und „im Umkreis der Versammelten“ vereinheitlicht werden.

Zu Z 5 (§ 16):

Siehe die Anmerkung zu Z 3.

Zu Z 7 (§ 21):

Der Normtext sollte lauten: „(6) §§ 2 Abs. 1 und 1a, 6, 7a, 16 sowie 20 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. xx/2017 treten mit Ablauf des Tages der Kundmachung dieses Bundesgesetzes in Kraft.“

12. April 2017
Für den Bundesminister
für Kunst und Kultur, Verfassung und Medien:
HESSE

Elektronisch gefertigt

