

Bericht

des Ausschusses für innere Angelegenheiten

über den Antrag 2063/A der Abgeordneten Jürgen Schabhüttl, Mag. Michael Hammer, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Versammlungsgesetz 1953 geändert wird

Die Abgeordneten Jürgen **Schabhüttl**, Mag. Michael **Hammer**, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Initiativantrag am 29. März 2017 im Nationalrat eingebracht.

Der Ausschuss für innere Angelegenheiten hat diesen Antrag in seiner Sitzung am 30. März 2017 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Mag. Michael **Hammer**, die Abgeordneten Mag. Albert **Steinhauser** und der Ausschussobmann Abgeordneter **Otto Pendl**.

Gemäß § 40 Abs. 1 GOG-NR beschloss der Ausschuss bei der Debatte einstimmig eine Ausschussbegutachtung. Weiters beschloss der Ausschuss einstimmig, die im Rahmen der Ausschussbegutachtung einlangenden Stellungnahmen auf der Homepage des Parlaments zu veröffentlichen und dem Bundesministerium für Inneres unverzüglich weiterzuleiten.

Der Ausschuss fasst einstimmig den Beschluss die Verhandlungen über den Antrag zu vertagen.

Nachstehende Institutionen wurden im Zuge der Ausschussbegutachtung gemäß § 40 Abs. 1 GOG-NR eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben:

BMI III/1-Begutachtung; Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs; Auto-Motor- u. Radfahrerbund ARBÖ; Bundesarbeiterkammer; Bundesfinanzgericht; Bundesjugendvertretung; Bundeskammer Architekten u. Ingenieurkonsulenten; Bundeskammer der Tierärzte Österreichs; Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst; Bundesministerium für Gesundheit; Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Konsumentenschutz; Bundesministerium für Bildung und Frauen; Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres; Bundesministerium für Familien und Jugend; Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Justiz; Bundesministerium für Kunst und Kultur, Verfassung und Medien; Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft; Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft, Umwelt u. Wasserwirtschaft; Bundessektion Richter u. Staatsanwälte i. der GÖD; Bundesverwaltungsgericht; Datenschutzrat Büro d. Datenschutzrates; Die Freien Berufe Österreichs; Evangelischer Oberkirchenrat; Finanzprokuratur; Generaldirektion der ÖBB; Gewerkschaft Öffentlicher Dienst; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht der Wirtschaftsuniversität Wien; Kammer der Wirtschaftstreuhandler; Kuratorium für Verkehrssicherheit; Landesregierung Burgenland; Landesregierung Kärnten; Landesregierung Niederösterreich; Landesregierung Oberösterreich; Landesregierung Salzburg; Landesregierung Steiermark; Landesregierung Tirol; Landesregierung Vorarlberg; Landesregierung Wien; Österreichische Bischofskonferenz; Österreichische Bundestheaterholding; Österreichische Datenschutzbehörde; Österreichische Gesellschaft f. Gesetzgebungslehre; Österreichische Hochschülerschaft; Österreichische Notariatskammer; Österreichische Patentanwaltskammer; Österreichische Post AG; Österreichische Präsidentschaftskanzlei; Österreichischer Gemeindebund; Österreichischer Landarbeiterkammertag; Österreichischer Rechtsanwaltskammertag; Österreichischer Städtebund; Österreichisches Rotes Kreuz; Rat für Forschung u. Technologieentwicklung; Rechnungshof;

Rechtswissenschaftliche Fakultät d. Uni Graz; Rechtswissenschaftliche Fakultät d. Uni Innsbruck; Rechtswissenschaftliche Fakultät d. Uni Linz; Rechtswissenschaftliche Fakultät d. Uni Salzburg; Rechtswissenschaftliche Fakultät d. Uni Wien; Rundfunk und Telekom RegulierungsGmbH; Amnesty International; Anwaltschaft für Gleichbehandlung; ARGE Daten; Auslandsösterreicher-Weltbund; Brandverhütung; Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich; Bundeswettbewerbsbehörde; Büro des Bundesseniorenbeirats beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz; Caritas Austria Zentralstelle; Diakonisches Werk für Österreich; Familienpolitischer Beirat; Freiheitlicher Familienverband Österreich; Handelsverband - Verband der österreichischen Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels; Hochkommissär d. Vereinten Nationen f. die Flüchtlinge, Regionalbüro Wien; Israelitische Kultusgemeinde Wien; Katholischer Familienverband Österreich; Kinder- u. Jugendanwaltschaft Tirol; Kinder- und Jugendanwaltschaft Steiermark; Landesverwaltungsgericht Burgenland; Landesverwaltungsgericht Kärnten; Landesverwaltungsgericht Niederösterreich; Landesverwaltungsgericht Oberösterreich; Landesverwaltungsgericht Salzburg; Landesverwaltungsgericht Steiermark; Landesverwaltungsgericht Tirol; Landesverwaltungsgericht Vorarlberg; Landwirtschaftskammer Österreich; Metropolit der Orthodoxen Kirchen; NEUSTART; ÖAMTC; Österr. Bundesverband für Psychotherapie; Österreichische Apothekerkammer; Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation; Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs; Österreichische Ärztekammer; Österreichische Bundesforste; Österreichische Bundessportorganisation; Österreichischer Familienbund; Österreichische Kinderfreunde; Österreichische Plattform für Alleinerziehende; Österreichischer Rat für Freiwilligenarbeit; Österreichische Universitätenkonferenz; Österreichische Zahnärztekammer; Österreichischer Bundesfeuerwehrverband; Österreichischer Gewerkschaftsbund; Österreichischer Ingenieur- u. Architekten-Verein; Österreichischer Journalisten Club; Österreichischer Psychologinnen und Psychologen Berufsverband; Österreichischer Seniorenbund Bundesorganisation; Österreichischer Seniorenrat; Österreichisches Institut f. Menschenrechte; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; Sicherheitspolitische Angelegenheiten im Bundeskanzleramt Abt. V/6; SOS-Mitmensch; SOZIALWIRTSCHAFT ÖSTERREICH Verband der österreichischen Sozial- & Gesundheitsunternehmen; Soziales Österreich; Staatssekretär Mag. Dr. Harald Mahrer; Statistik Austria; Verband Österreichischer Zeitungen; Verbindungsstelle der Bundesländer; Verein der Mitglieder der Verwaltungsgerichte; Verein Menschenrechte Österreich; Vereinigung österreichischer Industrieller; Vereinigung Österreichischer Richter; Verfassungsgerichtshof; Verwaltungsgericht Wien; Verwaltungsgerichtshof; Volksanwaltschaft; Volkshilfe Österreich Bundesgeschäftsstelle; Wirtschaftskammer Österreich; LPD Burgenland; LPD Kärnten; LPD Niederösterreich; LPD Oberösterreich; LPD Salzburg; LPD Steiermark; LPD Tirol; LPD Vorarlberg; LPD Wien

Die eingelangten Stellungnahmen wurden auf Grund eines Beschlusses des Ausschusses für innere Angelegenheiten auch auf der Website des Parlaments unter www.parlament.gv.at veröffentlicht.

Bei den wiederaufgenommenen Verhandlungen am 20. April 2017 beteiligten sich die Abgeordneten Mag. Michael **Hammer**, Dr. Walter **Rosenkranz**, Mag. Albert **Steinhauser**, Dr. Nikolaus **Scherak**, Jürgen **Schabhüttl**, Christoph **Hagen**, Rudolf **Plessl**, Werner **Amon**, MBA und Mag. Günther **Kumpitsch** sowie der Bundesminister für Inneres Mag. Wolfgang **Sobotka**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Jürgen **Schabhüttl** und Mag. Michael **Hammer** einen gesamtändernden Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„I. Allgemeiner Teil

Als wesentliche Neuerung wird vorgeschlagen, einen Schutzbereich um jede Versammlung vorzusehen. Mit der Anzeige der Versammlung ist auch der Schutzbereich festgelegt. Innerhalb dieses Schutzbereiches dürfen andere Versammlungen nicht stattfinden. Dies soll gewährleisten, dass eine ordnungsgemäß angezeigte Versammlung auch den Raum und Rahmen hat, ungestört abgehalten werden zu können.

Im Hinblick darauf, dass der Auftritt Vertreter ausländischer Staaten in Österreich nicht dem Schutzbereich des Grundrechts unterfällt, soll eine ausdrückliche Untersagungsmöglichkeit für jene Fälle normiert werden, in denen – im Anwendungsbereich des Art. 16 EMRK – eine politische Tätigkeit von Ausländern einer Beschränkung unterworfen werden kann.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht stützt sich der Entwurf auf Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG.

Bedeckungsvorschlag: Allfällig entstehende Kosten finden Deckung in den Budget-Untergliederungen der jeweils zuständigen Ressorts.

II. Besonderer Teil

Zu Z 1 (§ 2 Abs. 1)

Die Verlängerung der Frist findet ihren Grund darin, dass die Behörde zum einen für die Prüfung der Anzeige und zum anderen für vorbereitende, organisatorische Maßnahmen im eigenen Bereich ausreichend Zeit benötigt. Damit soll auch jenen Problemen vorgebeugt werden, in denen die Behörde mangels ausreichender Vorbereitungszeit Maßnahmen nicht setzen kann, die für einen sicheren Verlauf und damit für die Vermeidung einer Untersagung erforderlich sind. Davon unberührt bleibt, dass es sogenannte Spontanversammlungen, wie sie bereits in der Judikatur ihren Niederschlag gefunden haben, geben kann und diese nicht an die 48-Stunden-Frist gebunden sein sollen.

Zu Z 2 (§ 2 Abs. 1a)

Im Hinblick darauf, dass Österreich auf Grund völkerrechtlicher Verträge zu besonderem Schutz von Vertretern von Völkerrechtssubjekten verpflichtet ist, ist es für die Versammlungsbehörde auch von besonderem Interesse zu wissen, ob Teilnehmer der Versammlung beiwohnen werden, denen gegenüber die Republik eine besondere Schutzpflicht trifft, um entsprechende vorbereitende Maßnahmen treffen zu können. Siehe die Bestimmung des § 22 SPG.

Im Hinblick auf die besonderen Vorbereitungsmaßnahmen scheint es überdies angezeigt, dass in diesen Fällen die Frist auf eine Woche verlängert wird.

Zu Z 3 (§ 6 Abs. 2)

§ 6 Abs. 2 greift die in Art. 16 EMRK vorgesehene Möglichkeit, die politische Tätigkeit von Ausländern bestimmten Beschränkungen zu unterwerfen, auf. Der Vorschlag orientiert sich dabei an den in der Literatur dazu hervorkommenden Leitlinien.

Zunächst kann also davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeit der Beschränkung von politischen Grundrechten für Nichtstaatsangehörige gegenüber Staatsangehörigen dem allgemeinen Völkerrecht entspricht (ua. *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention⁴, § 23 Rz. 53). Nach *Kogler* (in *Kneihls/Lienbacher* [Hg] Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, MRK Art 16, Rz. 28) darf die Einschränkung der Rechte nur die unmittelbare politische Tätigkeit betreffen.

Der Untersagungsgrund der Z 3 der Novellierungsanordnung setzt voraus, dass sich die Versammlung unmittelbar auf politische Vorgänge beziehen muss.

Dabei soll überdies Berücksichtigung finden, dass nicht generell jede Versammlung mit drittstaatsbezogenem politischem Hintergrund untersagt werden kann, sondern nur jene Versammlungen betroffen sein sollen, bei denen Meinungen erörtert und kundgetan werden, die mit den außenpolitischen Interessen, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den, etwa sich aus der EMRK für Österreich ergebenden Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik unvereinbar sind. Betroffen von einer solchen Untersagungsmöglichkeit werden daher nur Versammlungen sein, bei denen von vornherein bekannt ist, welche politischen Botschaften verbreitet werden sollen, weil etwa die Grundintentionen der Partei oder des auftretenden Vertreters solche sind, die etwa dem demokratischen Grundverständnis zuwiderlaufen oder mit den in der EMRK grundgelegten Menschenrechten (s. etwa Art. 14 EMRK) nicht vereinbar sind.

Bei der Beurteilung wird auch zu berücksichtigen sein, ob auf die Abschaffung der in der EMRK festgelegten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Einschränkung der Rechte und Freiheiten abgezielt wird (Art. 17 EMRK).

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, Zl 2 BvR 483/17, zu verweisen, in dem unter anderem ausgeführt wird: „Zwar haben Staatsoberhäupter und Mitglieder ausländischer Regierungen weder von Verfassung wegen noch nach einer allgemeinen Regel des Völkerrechts im Sinne von Art 25 GG einen Anspruch auf Einreise in das Bundesgebiet und die Ausübung amtlicher Funktionen in Deutschland. Hierzu bedarf es der – ausdrücklichen oder konkludenten – Zustimmung der Bundesregierung, in deren Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten eine solche Entscheidung [...] fällt. Soweit ausländische Staatsoberhäupter oder Mitglieder ausländischer Regierungen in amtlicher Eigenschaft und unter Inanspruchnahme ihrer Amtsautorität in Deutschland auftreten, können sie sich nicht auf Grundrechte berufen. Denn bei einer Versagung der Zustimmung würde es sich nicht um eine Entscheidung eines deutschen Hoheitsträgers gegenüber einem ausländischen Bürger handeln, sondern um eine Entscheidung im Bereich der Außenpolitik, bei der sich die deutsche und türkische Regierung auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten begehen.“

Zu Z 4 (§ 7a)

Eine der primären Aufgaben der Versammlungsbehörde besteht darin, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu schützen. Um den ungehinderten Ablauf einer Versammlung gewährleisten zu können, hat die Behörde sichernde Vorkehrungen zum Schutz der Versammlung, etwa vor Gegendemonstrationen, zu treffen. Durch ein Auseinanderhalten von Versammlungen, deren Teilnehmer andere, oft gegenläufige Interessen verfolgen, kann dieses Ziel erreicht werden. Ist der Schutzbereich eindeutig abgesteckt, besteht für alle Beteiligten Klarheit darüber, wo die Freiheit des einen endet und die des anderen beginnt.

Wenn in Abs. 1 davon ausgegangen wird, dass der Schutzbereich für eine rechtmäßige Versammlung gilt, bedeutet dies, dass es sich in der Regel um eine angemeldete Versammlung handeln muss, weil von sogenannten Spontanversammlungen abgesehen, Versammlungen nur dann rechtmäßig abgehalten werden, wenn sie zeitgerecht angemeldet wurden.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die Behörde einen solchen Bereich festzulegen hat. Dabei wird sie die örtlichen Gegebenheiten, ob es sich um ein weitläufiges Gebiet handelt oder ob der beabsichtigte Versammlungsort mehr oder weniger baulich umschlossen ist, genauso in ihre Erwägungen einzubeziehen haben, wie die voraussichtliche Anzahl der Teilnehmer. Bei Versammlungen mit wenigen Teilnehmern wird der Schutzbereich anders auszufallen haben, wie bei erwarteten tausenden Teilnehmern. In die Erwägungen werden aber auch Erfahrungen aus der Vergangenheit mit solchen Versammlungen einzufließen haben, wenn das Gesetz auf den zu erwartenden Verlauf abstellt. Als Obergrenze des Schutzbereiches wird ein Bereich von 150 Metern um eine Versammlung vorgeschlagen. Die behördliche Festlegung eines Schutzbereiches für eine Versammlung wird schon aus tatsächlichen Gründen nur für eine angezeigte Versammlung in Betracht kommen. Die behördliche Festlegung kommt, wie sich aus der Textierung des Abs. 2 ergibt, überdies nur in der Zeit zwischen Anzeige und Beginn der Versammlung in Frage, weil deutlich auf eine Prognoseentscheidung abgestellt wird.

Mit Abs. 3 wird vorgeschlagen, dass die Behörde von einer ausdrücklichen Festlegung eines Schutzbereiches dann absehen kann, wenn 50 Meter im Umkreis um die Versammlung angemessen erscheinen, um dem Schutzzweck, Gewährleistung eines ungestörten Verlaufes, gerecht zu werden. Wenn hier auf die Angemessenheit abgestellt wird, kann dies bedeuten, dass es unter Umständen zur Festlegung eines geringeren Schutzbereiches kommen kann, als auch zu einem weiteren. Die Behörde wird einen engeren Schutzbereich festlegen können, wenn dieser im Hinblick etwa auf die örtlichen Gegebenheiten angemessen ist, weil der Versammlungsort etwa durch bauliche Gegebenheiten so begrenzt ist, dass auch bei einem engeren Schutzbereich der ungestörte Verlauf der Versammlung gewährleistet ist. Eine Einschränkung des Schutzbereichs wird in diesen Fällen jedenfalls angezeigt sein, wenn es notwendig ist, um einer anderen Versammlung Raum zur Abhaltung zu geben. Dies ist auch Ausdruck dafür, dass durch den vorgesehenen Schutzbereich in das Recht auf Ausübung der Versammlungsfreiheit durch andere nur soweit als unbedingt erforderlich eingegriffen werden darf.

Immer dann, wenn die Behörde keine gesonderte Festlegung des Schutzbereiches trifft oder treffen kann, gilt jedenfalls ein Schutzbereich von 50 Meter im Umkreis der Versammelten. Dies gilt damit auch für Versammlungen, die zulässiger Weise ohne vorherige zeitgerechte Anmeldung abgehalten werden (Spontanversammlung). Versammeln sich zulässiger Weise Menschen spontan, dann ist im Umkreis von 50m um diese Versammlung etwa eine weitere Spontanversammlung nicht zulässig.

Die Bemessung des Schutzbereichs wird vom äußeren Rand der Versammlung zu messen sein. Dies vertritt etwa auch der Verfassungsgerichtshof bei der Bemessung der sogenannten Bannmeile um den Sitz gesetzgebender Körperschaften (VfSlg. 14.365/1995).

Jede rechtmäßige Versammlung soll dieser Schutzbereich umgeben. Innerhalb dieses Bereiches darf eine andere Versammlung nicht abgehalten werden. Die Anmeldung einer Versammlung an einem Ort, an dem bereits eine andere stattfinden soll, ist zumeist Ausdruck dafür, dass die ursprüngliche Versammlung gestört oder ihr Ziel verhindert werden soll (Gegendemonstration). Eine demokratische Gesellschaft muss es aber aushalten, dass jeder im verfassungsgesetzlich vorgegebenen Rahmen seine Meinung kundtun darf, ohne dass ihm dies durch andere verunmöglicht wird. Damit soll es natürlich auch den Teilnehmern einer sogenannten „Gegendemonstration“ nicht verunmöglicht werden, deutlich zu machen, dass sie anderer Ansicht sind oder gegen die dort vertretene Meinung ein Zeichen setzen wollen.

Versammlungen im Schutzbereich einer rechtmäßigen Versammlung sind von der Behörde zu untersagen.

Zu Z 5 (§ 13 Abs. 1)

Die Ergänzung des Klammersausdrucks soll verdeutlichen, dass die allfällige Auflösung der Versammlung, die entgegen § 6 Abs. 2 veranstaltet wird, in die Zuständigkeit der jeweiligen Versammlungsbehörde fällt und nicht etwa in jene der Bundesregierung.

Zu Z 6 (§ 16 Abs. 2)

Es wird vorgeschlagen, im Falle einer Untersagung gemäß § 6 Abs. 2 die Zuständigkeit zur Untersagung der Bundesregierung vorzubehalten, wenn die Teilnahme von Vertretern gemäß § 2 Abs. 1a in der Anmeldung bekannt gegeben wurde. Nur in diesem Fall liegt die politische und vor allem außenpolitische Bedeutung einer Untersagung vor, die die Einbeziehung der Bundesregierung angezeigt erscheinen lässt. In allen anderen Fällen verbleibt auch hinsichtlich dieses Untersagungsgrundes die Zuständigkeit bei der jeweiligen Versammlungsbehörde.“

Ein Vertagungsantrag fand keine Mehrheit.

Bei der Abstimmung wurde der Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten gesamtändernden Abänderungsantrages der Abgeordneten Jürgen **Schabhüttl** und Mag. Michael **Hammer** mit Stimmenmehrheit (**dafür:** S, V **dagegen:** F, G, N, T) beschlossen.

Zur Berichterstatterin für den Nationalrat wurde Abgeordnete Mag. Gertrude **Aubauer** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für innere Angelegenheiten somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2017 04 20

Mag. Gertrude Aubauer

Berichterstatterin

Otto Pendl

Obmann

