

STELLUNGNAHME

*betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Versammlungsgesetz 1953 geändert wird
(2063/A XXV. GP)*

Wien, 12. April 2017

Vorbemerkung

Eine Novellierung des Versammlungsgesetzes ist nur innerhalb des verfassungsrechtlich determinierten Rahmens zulässig. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Normen, die einen solchen Rahmen vorgeben, sind: Art 12 Staatsgrundgesetz; Z 3 des 3. Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30.10.1918, StGBI 1918/3; Art 11 EMRK; Art 12 Grundrechtecharta der EU (GRC).

Daraus ergibt sich, dass ein weitreichender Eingriff in die Versammlungsfreiheit nicht zulässig ist. Insb ist hierbei auf den Beschluss der provisorischen Nationalversammlung aus 1918 zu verweisen, der - mit Verfassungsrang ausgestattet - die volle Versammlungsfreiheit herstellt. Auch die EMRK und die GRC setzen einer in die Versammlungsfreiheit eingreifenden Novellierung des Versammlungsgesetzes enge Grenzen.

Wir hegen gegen den Gesetzesantrag im Lichte der Versammlungsfreiheit ernsthafte Bedenken, welche wir im Folgenden im Einzelnen darlegen:

§ 2 Abs 1 neu: Verlängerung der Anzeigefrist auf 48 Stunden

Die vorgeschlagene Bestimmung bedeutet eine Verlängerung der Anzeigefrist von Versammlungen. Damit wird sich die Anzahl sogenannter „Spontanversammlungen“, die aufgrund ihrer Kurzfristigkeit nicht mehr ordnungsgemäß angezeigt werden können, erhöhen. Auch diese können nur in den Grenzen des Art 11 Abs 2 EMRK aufgelöst werden (siehe zB VfSlg 14366/1995). Die vorgeschlagene Verlängerung der Anzeigefrist schafft also in erster Linie mehr Rechtsunsicherheit. Und zwar sowohl für Versammlungsteilnehmer_innen und -veranstalter_innen als auch für die Polizei.

Darüberhinaus begehen Veranstalter_innen von Spontanversammlungen ein Verwaltungsstraftat (§ 19 VersG). Über die abschreckende Wirkung kommt es somit zu einer massiven Einschränkung der Versammlungsfreiheit im Zusammenhang mit kurzfristigen Ereignissen. Die Erläuterungen rechtfertigen die vorgeschlagene Bestimmung mit der besseren Vorbereitungsmöglichkeit der Polizei. Erstens ist aber nicht evident, wieso und inwiefern die bisherigen 24 Stunden dafür nicht ausreichen sollen: In den Erläuterungen wird dies nicht erklärt und somit die Notwendigkeit der Neuregelung nicht ausreichend begründet. Zweitens kann die Polizei eine angezeigte Versammlung natürlich auch jetzt schon untersagen, wenn die Versammlung eine Gefährdung iSd § 6 VersG iVm

Art 11 Abs 2 EMRK darstellt, weil notwendige polizeiliche Vorkehrungen aufgrund der kurzfristigen Anzeige nicht mehr möglich sind. Der Effekt der vorgeschlagenen Novellierung ist daher keine bessere Vorbereitungsmöglichkeit der Polizei, sondern eine indirekte Einschränkung von Versammlungen, die auf Ereignisse reagieren, von denen man nur kurzfristig Kenntnis erlangt, wie z.B. eine Trauerkundgebung am Tag nach einem Terroranschlag, eine Demonstration gegen eine Abschiebung, ein unmittelbarer öffentlicher Protest gegen die Äußerungen von Politiker_innen usw. Und das obwohl von der Versammlungsfreiheit gerade auch solche spontanen (Protest-)Reaktionen geschützt sind.

Die Erläuterungen führen aus, dass so verhindert werde, dass „die Behörde mangels ausreichender Vorbereitungszeit Maßnahmen nicht setzen kann, die für einen sicheren Verlauf und damit für die Vermeidung einer Untersagung erforderlich sind.“ Damit wird suggeriert, dass die Verlängerung der Anzeigefrist eigentlich dem Schutz der Versammlungsfreiheit dienen würde. Dies ist klarerweise unrichtig. Bereits jetzt ist es Versammlungsveranstalter_innen unbenommen, eine Versammlung vor der 24-Stunden-Frist anzuzeigen und durch eine frühe Anzeige das Risiko einer Untersagung zu verringern.

Schließlich sei noch erwähnt, dass auch eine gesetzliche Einschränkung der Versammlungsfreiheit, wie zB die Verlängerung der Anzeigefrist, nur in den Schranken von Art 11 Abs 2 EMRK zulässig ist (vgl Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., 2016, S. 436; zur Verpflichtung, Spontanversammlungen zuzulassen siehe auch EGMR 17.10.2007, 25691/04, *Bukta ua/Ungarn*). Art 11 Abs 2 EMRK nennt als legitime Eingriffsziele die nationale und öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung, Verbrechensverhütung, Gesundheitsschutz und den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Die Verlängerung wird nun aber mit dem Bedarf an „Maßnahmen im eigenen Bereich“ begründet. Der medialen Berichterstattung war zu entnehmen, dass hinter der Verlängerung der Anzeigefrist der Wunsch der Polizeigewerkschaft nach längeren Vorbereitungszeiten gestanden ist (so der BMI im O-Ton im Video von derstandard.at vom 21.3.2017). Organisatorische interne Maßnahmen der Behörde stellen aber gerade kein valides Eingriffsziel iSd Art 11 Abs 2 EMRK dar.

§ 2 Abs 1a neu: besondere Anzeigepflicht

§ 2 Abs 1a neu soll eine besondere Anzeigepflicht schaffen: Die „beabsichtigte Teilnahme von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte“ ist spätestens eine Woche vor einer Versammlung anzuzeigen. In Bezug auf die Verlängerung der Anzeigepflicht als Einschränkung gilt auch alles oben zu § 2 Abs 1 gesagte. Auch diese Bestimmung stellt einen gesetzlichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar, der nach Art 11 Abs 2 EMRK gerechtfertigt werden muss, ebenso wie eine behördliche Untersagung aufgrund einer Nichteinhaltung von § 2 Abs 1a nach Art 11 Abs 2 EMRK gerechtfertigt sein wird müssen.

Der geplante § 2 Abs 1a entbehrt einer sachlichen Rechtfertigung. In den Erläuterungen ist die Rede davon, dass diese Bestimmung der Erfüllung von völkerrechtlichen Schutzpflichten diene. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist die neue Regelung weder notwendig, noch zur Zielerreichung geeignet, noch angemessen.

Der in den Erläuterungen angegebene Zweck (die Erfüllung von Schutzpflichten) wird durch diese Bestimmung nicht erreicht. Es ist z.B. möglich, dass Vertreter_innen ausländischer Staaten oder internationaler Organisationen die Veranstalter_innen einer Versammlung nicht vorab über ihre „beabsichtigte“ Teilnahme informieren oder erst wenige Stunden vor der Versammlung über ihre Teilnahme entscheiden. In beiden Fällen sind die Veranstalter_innen einer Versammlung gar nicht in der Lage, vorab eine entsprechende Information an die Behörde zu übermitteln. In diesen Fällen erfährt die Behörde auch nach neuer Rechtslage nicht von einer Teilnahme. Die Neuregelung führt daher im Ergebnis nicht zu einer besseren Erfüllung allfälliger Schutzpflichten.

Nach dem Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschliesslich Diplomaten (BGBl 1977/488 idgF) ist Österreich verpflichtet, bestimmte Personen (u.a. Regierungschef_innen, Vertreter_innen eines Staates und Beamte_innen von zwischenstaatlichen Organisationen) vor Straftaten zu schützen. Gem Art 4 lit b sind alle Vertragsstaaten dazu verpflichtet, die dafür notwendigen Informationen auszutauschen. Die Staaten sind also schon jetzt verpflichtet, die österreichischen Behörden in angemessener Frist über einen Besuch ihrer Vertreter_innen und deren Vorhaben in Kenntnis zu setzen, wenn sich daraus eine Gefährdung ergeben könnte. Die Schaffung einer Bestimmung im Versammlungsgesetz ist daher nicht notwendig.

Weiters ist die Neuregelung nicht angemessen, da die Folgen einer unterbliebenen Anzeige die Veranstalter_innen der Versammlung treffen, obwohl sie die Teilnahme von Vertreter_innen ausländischer Staaten und internationaler Organisationen nicht kontrollieren können und sie nicht einmal über eine solche beabsichtigte Teilnahme informiert sein müssen. Im Fall, dass eine Versammlung nur gem § 2 Abs 1 angezeigt wird (also nicht schon eine Woche vorher) und dann wider Erwarten doch Vertreter_innen ausländischer Staaten oder internationaler Organisationen teilnehmen, gilt die Versammlung aus Perspektive der Versammlungspolizei zunächst als nicht ordnungsgemäß angezeigte Versammlung. Das bedeutet, dass sie erleichtert aufgelöst werden kann und über die Veranstalter_innen unter Umständen eine Verwaltungsstrafe verhängt wird. Da also die Konsequenzen (Verwaltungsstrafe, Untersagung bzw Auflösung der Versammlung) von Personen getragen werden, die über die genauen Umstände keine Kontrolle haben, ist § 2 Abs 1a neu unverhältnismäßig.

Insgesamt zeigt sich also, dass das Versammlungsgesetz nicht der geeignete Ort ist, um die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten gegenüber Vertreter_innen ausländischer Staaten zu gewährleisten. Die Bestimmung scheint vielmehr rein symbolischen Gehalt zu haben. § 2 Abs 1a neu stellt daher einen ungerechtfertigten Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.

§ 2 Abs 1a neu schafft im Übrigen auch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Versammlungen unterschiedlichen Inhalts: De facto schafft die vorgeschlagene Bestimmung für Versammlungen, die Themen berühren, die potentiell auch für Vertreter_innen ausländischer Staaten oder internationaler Organisationen (dazu zählt z.B. auch der UNHCR) von Interesse sind, ein erhöhtes Risiko, aufgelöst zu werden bzw Verwaltungsstrafen nach sich zu ziehen. Dies ist gleichheitsrechtlich bedenklich. Dieser geringere Schutz betrifft beispielsweise auch Versammlungen zum Thema Asylrecht (an der eine Teilnahme einer UNHCR-Vertreterin durchaus möglich ist) oder zu Fragen der globalen Gerechtigkeit. Eine Ungleichbehandlung von solchen Versammlungen gegenüber Versammlungen zu sonstigen Themen ist sachlich nicht gerechtfertigt. Dies gilt

insbesondere angesichts des Umstands, dass das Politische in einer verstärkt globalen Ordnung eben nicht (mehr) auf nationale Belange beschränkt ist, sondern die drängenden politischen Fragen gerade grenzüberschreitende Verhältnisse, wie z.B. Arbeitsbedingungen in international agierenden Konzernen, Migrationsbewegungen, Klimawandel etc betreffen.

§ 6 Abs 2 neu: besondere Untersagungsmöglichkeit

Der vorgeschlagene § 6 Abs 2 ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Untersagung von Versammlungen, die „der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dienen“. Nämlich dann, wenn eine solche Versammlung „den außenpolitischen Interessen, anerkannten Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft“. Damit werden die Gründe, aus denen eine Versammlung untersagt werden kann (bisher: strafgesetzwidriger Zweck, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder des öffentlichen Wohls, vgl § 6 VersG), unter Verwendung unbestimmter Begriffe maßgeblich erweitert.

Sollte unter einer Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen „dient“ (zur Unbestimmtheit des Begriffs siehe unten), auch eine solche zu verstehen sein, die lediglich inhaltliche Belange von Drittstaatsangehörigen zum Inhalt hat, so ist es übrigens sogar möglich, dass an einer solchen Versammlung ausschließlich österreichische Staatsangehörige teilnehmen. Daran anschließend ergäben sich massive Bedenken hinsichtlich der Gleichheitskonformität der neuen Regelung.

Keine Rechtfertigung durch Art 16 EMRK

Die Erläuterungen zum Entwurf beziehen sich auf Art 16 EMRK, der es in engen Grenzen erlaubt, die Versammlungsfreiheit von Ausländer_innen einzuschränken. Bemerkenswerterweise beziehen sich die Erläuterungen dabei lediglich auf Schrifttum zu Art 16 EMRK, nicht jedoch auf die erst kürzlich ergangene EGMR-Rechtsprechung.

Es gibt eine einzige Entscheidung, in der sich der EGMR mit der Anwendbarkeit von Art 16 EMRK auf Drittstaatsangehörige auseinandergesetzt hat (EGMR (GK) 15.10.2015, 27510/08, Perinçek/Schweiz, Rz 118-123). Darin verweist der EGMR darauf, dass er Eingriffe in die politischen Grundrechte von Ausländer_innen bisher immer entlang der allgemeinen Gesetzesvorbehalte geprüft und Art 16 EMRK nie herangezogen hat. Er betont, dass Art 16 restriktiv auszulegen ist und nur auf solche Aktivitäten von Drittstaatsangehörigen anwendbar ist, die direkt den politischen Prozess beeinflussen ("directly affect the political process"). Damit ist wohl Einflussnahme auf innerstaatliche Verfahren politischer Entscheidungsfindung (Wahlen, Abstimmungen usw.) gemeint, also u.a. gerade nicht jene politischen Aktivitäten, die sich auf außenpolitische Belange beziehen. Außerdem muss es um „direkte“ Einflussnahme gehen. Eine bloß allgemeine politische Zielsetzung der Aktivität von Drittstaatsangehörigen (zB Stellung zu politischen Vorgängen zu beziehen oder die öffentliche Meinung zu beeinflussen) ist also wohl nicht ausreichend. Art 16 EMRK ist daher keine taugliche Rechtfertigung, um die politische Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen pauschal zu beschränken.

Außerdem wird durch Untersagung einer „Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient“, entgegen den Feststellungen in den Erläuterungen auch in die Versammlungsfreiheit von Staatsbürger_innen eingegriffen. Veranstalter_innen von Versammlungen dürfen nur Staatsbürger_innen sein (§ 8 VersG), weshalb durch eine Untersagung immer in Grundrechte von Staatsbürger_innen eingegriffen wird. Auch eine Untersagung und Auflösung (gem § 13 Abs 1 VersG) einer bereits stattfindenden Versammlung, an der sich (auch) Drittstaatsangehörige politisch betätigen, greift regelmäßig in Grundrechte von Staatsbürger_innen ein. Denn in den seltensten Fällen sind es ausschließlich Drittstaatsangehörige, die an solchen Versammlungen teilnehmen. Der Grundrechtseingriff gegenüber Staatsbürger_innen (und ihnen gleichgestellten Unionsbürger_innen) kann aber von vornherein nicht über Art 16 EMRK gerechtfertigt werden, sondern muss den Eingriffsschranken gem Art 11 Abs 2 EMRK entsprechen.

Auch die vorgeschlagene Einschränkung in § 6 Abs 2 VersG muss also den Anforderungen von Art 11 Abs 2 EMRK entsprechen. Dies tut sie, wie im Folgenden dargelegt wird, nicht.

Keine Rechtfertigung durch Art 11 Abs 2 EMRK

Der vorgeschlagene § 6 Abs 2 VersG ermöglicht die Untersagung einer Versammlung, wenn diese „den außenpolitischen Interessen, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft“.

Die vorgeschlagene Bestimmung stellt einen radikalen Bruch mit den bisherigen Grundsätzen des österreichischen Versammlungsrechts dar, das Eingriffe bisher nur aufgrund von Strafgesetzwidrigkeit, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Gefährdung des öffentlichen Wohles zulässt. Insbesondere zielt die vorgeschlagene Bestimmung auf eine Kontrolle des Inhaltes einer Versammlung ab. Bislang war dieser ausschließlich durch die Strafgesetze (z.B. Ehrdelikte, Verhetzung, Verstöße gegen das Verbotsgesetz...) beschränkt. Nun sollen z.B. keine Anliegen mehr geäußert werden können, die den außenpolitischen Interessen Österreichs zuwiderlaufen oder eine anti-demokratische Schlagseite haben.

Der Schutz „außenpolitischer Interessen“ ist nicht von Art 11 Abs 2 EMRK gedeckt, zumal in dieser allgemeinen Formulierung so gut wie alles darunter fallen kann, nämlich beispielsweise auch der Schutz von Handelsbeziehungen oder einen Staatsgast, der gerade zu Besuch ist, nicht verstimmen zu wollen.

§ 6 Abs 2 neu bedeutet außerdem, dass der Grad der Versammlungsfreiheit vom Verhalten anderer Staaten abhängig gemacht wird. Wenn ein Staatsoberhaupt beispielsweise damit droht, eine außenpolitisch bedeutsame Vereinbarung „platzen“ zu lassen, falls Österreich kritische Demonstrationen gegen besagtes Staatsoberhaupt zulässt, dann könnte eine solche Demonstration untersagt werden, weil sie „außenpolitischen Interessen zuwiderläuft“. Die Versammlungsfreiheit wird somit zum Spielball und zur Verhandlungsmasse internationaler Beziehungen. Und de facto wird so die politische Meinungsäußerungsfreiheit in Bezug auf ganze Politikfelder (Kritik an ausländischen Konzernen, Kritik an der Außenpolitik Österreichs, Kritik an Entwicklungen in anderen Staaten...) abgeschafft. Und zwar, wie oben ausgeführt, für Drittstaatsangehörige wie Staatsangehörige gleichermaßen. Genau dies hat der Verfassungsgerichtshof in der Vergangenheit

aber bereits als unzulässig festgestellt: „Zu einer so weit gehenden Einschränkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ermächtigt aber § 6 VersG in der durch Art 11 Abs 2 EMRK gebotenen verfassungskonformen Interpretation nicht. Er gestattet die Untersagung einer Versammlung u.a., soweit Grund zur Besorgnis besteht, daß die angemeldete Versammlung Ausgangspunkt von Aktivitäten sein würde, die gegen die körperliche Sicherheit des Staatsgastes und seiner Begleitung gerichtet sein würden, nicht aber rechtfertigt die Befürchtung, daß dem Staatsgast demonstrativ Meinungen zur Kenntnis gebracht würden, die die Politik seines Landes mißbilligen und ablehnen, eine Untersagung.“ (VfSlg 15170/1998)

Ironischerweise verstößt eine Regelung, die die politische Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen einschränkt, außerdem selbst gegen völkerrechtliche Verpflichtungen, wie zB die in Art 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder Art 21 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgeschriebene Versammlungsfreiheit auch für Ausländer_innen.

Auch die Untersagungsmöglichkeit, falls eine Versammlung den "demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft", entspricht nicht Art 11 Abs 2 EMRK. Da strafgesetzwidrige Handlungen (zB Ehrverletzungen, Verhetzungen, Verstöße gegen das Verbotsgesetz) schon nach geltender Rechtslage zu einer Untersagung einer Versammlung führen, ist der Schluss zu ziehen, dass der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Bestimmung weiter sein und auch „sonstige“ demokratiefeindliche Meinungen erfassen soll. Nach den Erläuterungen soll auch iSd Art 17 EMRK darauf abgestellt werden, ob eine Versammlung auf die Abschaffung der in der EMRK festgelegten Rechte und Freiheiten abziele. In seiner Formulierung geht der vorgeschlagene § 6 VersG aber viel weiter als Art 17 EMRK. Während es in § 6 VersG neu heißen soll „den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich „zuwiderläuft“, betrifft Art 17 EMRK Tätigkeiten , die „auf die Abschaffung“ der Grundrechte „hinzielen“.

Dass der neue § 6 Abs 2 VersG letztlich weit über Art 17 EMRK hinaus geht, wird auch aus den Erläuterungen deutlich, die den Missbrauch der Grundrechte zu totalitären Zwecken iSd Art 17 EMRK nur als einen Unterfall nennen. Es gehe nämlich ganz allgemein um „Grundintentionen (...), die (...) mit den in der EMRK grundgelegten Menschenrechten (s. etwa Art. 14 EMRK) nicht vereinbar sind.“ Als Beispiel wird also Art 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) genannt. Das bedeutet: Jede politische Versammlung, an der sich (auch) Drittstaatsangehörige beteiligen, kann unter anderem dann untersagt werden, wenn diese Versammlung Kritik übt, die als diskriminierend oder nicht-liberal eingestuft werden kann. Das mögen oft tatsächlich keine „sympathischen“ Meinungen sein, die im Rahmen solcher Versammlungen geäußert werden – aber die Meinungs- und Versammlungsfreiheit schützt eben gerade auch solche Meinungsäußerungen, die verstörend oder schockierend sind. Die Grenze zieht das Strafrecht, ua mit dem Verhetzungsstatbestand, der besonders krass diskriminierende Äußerungen verbietet. Eine darüber hinausgehende Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, wie sie die vorgeschlagene Bestimmung intendiert, ist unverhältnismäßig im Sinne des Art 11 Abs 2 EMRK.

Im Übrigen können auch Versammlungen, die nicht der politischen Aktivität von Drittstaatsangehörigen dienen, unter Umständen „den außenpolitischen Interessen, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich“ zuwiderlaufen. Offenbar geht es also bei § 6 Abs 2 neu im Kern gar nicht um den Schutz der genannten Interessen, Verpflichtungen

und Werten. Sondern es geht schlichtweg um die Sanktionierung von Versammlungen, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen „dienen“. Ein sachlicher Grund, warum solche Versammlungen (wenn Staatsangehörige gemeinsam mit Drittstaatsangehörigen protestieren oder wenn es um Anliegen von Drittstaatsangehörigen geht) weniger Versammlungsfreiheit genießen sollen, ist nicht ersichtlich.

Unbestimmte Begriffe und weitgehende Einschränkung

Die Untersagungsmöglichkeiten im vorgeschlagenen § 6 Abs 2 VersG sind denkbar weit gehalten und unbestimmt formuliert. Dies widerspricht dem Erfordernis der „Vorhersehbarkeit“ von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit, wie sie der EGMR fordert (vgl zB EGMR 8.5.2010, 37083/03, Tebieti Mühafize Cemiyyeti und Israfilov/Aserbajdschan, Rz 56-65). Die vorgeschlagene Bestimmung verletzt außerdem aufgrund ihrer Unbestimmtheit, die der Behördenwillkür Tür und Tor öffnet, auch das Legalitätsprinzip gem Art 18 B-VG.

Insb ist vor dem Hintergrund, dass selbst laut Erläuterungen „Anhaltspunkte von den Konventionsorganen für die Auslegung“ von Art 16 EMRK „fehlen“, überhaupt nicht klar, was sich hinter dem Begriff „politische Tätigkeit“, den der vorgeschlagene § 6 Abs 2 VersG verwendet, verbirgt (die in den Erläuterungen genannten Beispiele „Gründung von politischen Parteien“, „Teilnahme an Wahlen“ beziehen sich nicht auf das Versammlungsrecht). Darüber hinaus ist nicht klar, wann eine Versammlung einer politischen Tätigkeit „dient“. Ist damit die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen angesprochen und/oder Versammlungsinhalte, die (auch) für Drittstaatsangehörige von Belang sind? Was ist mit Versammlungen, die sich für die politische Teilhabe von Drittstaatsangehörigen in Österreich einsetzen und zB für deren Wahlrecht eintreten? Könnten diese untersagt werden, weil sie den demokratischen Grundwerten Österreichs zuwiderlaufen?

Sollte damit gemeint sein, dass jede politische Tätigkeit darunter fällt, die Drittstaaten betrifft, so würde dies auf ein verkürztes Verständnis von Politik hindeuten. In einer globalisierten Welt lassen sich politische Interessen und Tätigkeiten mitunter nicht in Nationalstaaten trennen, da Vorgänge in einem Land Auswirkungen auf die ganze Welt haben können. Und auch ohne Auswirkungen auf Österreich zu haben, kann es im politischen Interesse hier lebender Menschen liegen, auf Unrecht in anderen Ländern Einfluss zu nehmen.

Offenbar soll sozusagen experimentell getestet werden, wie die Rechtsanwendung mit den vielen unbestimmten Begriffen in der Praxis umgehen wird. Ein solches Vorgehen verkehrt allerdings das Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung. Vielmehr müsste der Gesetzgeber selbst hinreichend konkretisieren, was er unter den hier verwendeten Begriffen versteht.

Überdies sieht § 6 Abs 2 neu vor, dass eine solche Versammlung untersagt werden *kann*. Eine Versammlung nach § 6 Abs 1 *ist* hingegen zu untersagen. An keiner Stelle des Entwurfs wird ein Maßstab für das Ermessen der Versammlungsbehörde zur Frage der Untersagung festgelegt.

§ 7a neu: Schutzbereich

Nach dieser Regelung soll im Schutzbereich von 50 bis 150 m um eine Versammlung herum, keine andere Versammlung stattfinden dürfen. Eine solche Einschränkung muss, damit sie zulässig ist, in Art 11 Abs 2 EMRK Deckung finden. Ob die örtliche Einschränkung einer Versammlung aber notwendig ist, muss weiterhin im Einzelfall abgewogen werden. Nicht zwischen allen Versammlungen ist es notwendig, einen Mindestabstand von 50 m einzuhalten, eine Verbotzone daher unverhältnismäßig. Einerseits müssen gleichzeitig stattfindende Versammlungen nicht „gegnerisch“ sein. Manchmal werden zum gleichen oder ähnlichen Zweck verschiedene Versammlungen angezeigt, die dann verschiedene Strecken und Treffpunkte haben, siehe z.B. den 1. Mai o.ä. Es wäre wenig sinnvoll, zwischen ähnlichen Versammlungen 50 m Abstand zu verlangen. Doch auch nicht alle Versammlungen mit entgegengesetzten Anliegen brauchen 50 m Abstand. Häufig stehen zwei Versammlungen in einem Abstand von weniger als 50 m zueinander ohne, dass es zu Beeinträchtigungen in der Grundrechtsausübung der Versammlungsteilnehmer_innen käme. So z.B. bei den regelmäßigen Doppel-Versammlungen auf der Uni-Rampe in Wien, von Burschenschaffern und deren Gegner_innen. Ein Mindest-„Schutzbereich“ ist daher nicht notwendig. Überdies bietet das geltende Recht ausreichend Möglichkeiten, gesetzwidrige Vorgänge in einer oder um eine Versammlung hintanzuhalten. Diese reichen von der Auflösung einer Versammlung bis zu den Straftatbeständen von §§ 284, 285 StGB. Eine solche erzwungene Verbotzone von mindestens 50 m im Umkreis der Versammelten ist daher in ihrer Allgemeinheit und Undifferenziertheit weder notwendig noch verfassungsrechtlich abgesichert. Der in jedem Fall geltende Schutzbereich von 50 m ist unverhältnismäßig, da er der Behörde keine Abwägung im Einzelfall ermöglicht.

Darüber hinaus ist auch aus dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips fraglich, wo der Schutzbereich einer Versammlung endet. § 7a Abs 2 spricht vom "Umkreis um die Versammelten", Abs 3 vom "Umkreis der Versammelten". Je nachdem, ob der Mittelpunkt des Kreises in der Mitte der Versammlung angenommen wird, oder ob der 50m Mindestabstand, wie er in Abs 3 der vorgeschlagenen Fassung vorgesehen ist, vom Außenrand der Versammlung aus gezählt wird, können sich faktisch große Unterschiede für die Zulässigkeit einer weiteren stattfindenden Versammlung ergeben. Dadurch wird es für die Normunterworfenen schwierig festzustellen, an welchem Ort sie sich noch ungestört versammeln können und an welchem Ort dies eine Verwaltungsübertretung darstellt. Dies gilt umso mehr, als Abs 2 und 3 des Entwurfes keine Veröffentlichungspflicht des festgelegten Schutzbereiches vorsehen. Aus dem Entwurf geht auch nicht hervor, welche Versammlung den Schutzbereich der jeweils anderen verletzt, wenn sich Versammlungen aufeinander zubewegen.

§ 20 neu: Betrauung mit der Vollziehung

Während in § 16 Abs 2 neu geregelt wird, dass die Bundesregierung in den Fällen des § 6 Abs 2 neu für eine etwaige Untersagung zuständig ist, wenn die beabsichtigte Teilnahme von Vertreter_innen ausländischer Staaten und von Vertretern internationaler Organisationen oder anderer Völkerrechtssubjekte angezeigt wurde (vgl § 2 Abs 1a), ist in § 20 von einer Zuständigkeit der

Bundesregierung in allen Fällen der §§ 6 Abs 2 iVm 16 Abs 2 die Rede. Unklar ist also, wie weit diese Zuständigkeit tatsächlich reichen soll.

Wenn Teile des Vollzugs des Versammlungswesens auf die Bundesregierung übertragen werden, so sei darauf hingewiesen, dass diese als Kollegialorgan mit Einstimmigkeitsprinzip ausgestattet ist und im Regelfall nur einmal wöchentlich zusammentritt. Es erscheint daher mehr als fraglich, ob die Bundesregierung dazu in der Lage ist, den Regelvollzug des Versammlungswesens organisatorisch zu übernehmen.

Zusammenfassung

Wir lehnen die vorgeschlagene Novellierung des Versammlungsgesetzes zu Gänze ab. Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch diese Novelle ist aus unserer Sicht nicht notwendig und geht zT über die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen, insb über die durch Art 11 Abs 2 EMRK gesetzten Schranken hinaus.

Gleichzeitig bedauern wir, dass der Gesetzgeber sich nicht dazu durchgerungen hat, § 8 Versammlungsgesetz ersatzlos zu beheben. Damit wird allen Nicht-Österreicher_innen die Ausübung ihres Rechtes auf Versammlungsfreiheit erheblich erschwert. Spätestens seit Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ist diese Bestimmung aufgrund des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung von Unionsbürger_innen als verfassungswidrig einzustufen. Wobei es gewichtige Stimmen gibt, die diese Bestimmung schon seit dem Beitritt zur EMRK als verfassungswidrig erachten (vgl *Berka*, Die Grundrechte (1999) Rz 621).

Für das Netzwerk Kritische Rechtswissenschaften

Mag.a Angelika Adensamer, MSc
DI (FH) Mag. Philipp Hense-Lintschnig
Mag.a Ines Rössl

Rückfragen an: adensamer@kritische-rechtswissenschaften.at