

An die Parlamentsdirektion
Mag. Katharina Klement
Leiterin der Abteilung für
Präsidialangelegenheiten (L1.1)
katharina.klement@parlament.gv.at

Wien, am 13.04.2017

*Antrag gemäß § 26 GOG-NR der Abgeordneten Jürgen Schabhüttl und Michael Kammer betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Versammlungsgesetz 1953 geändert wird
2063/A vom 29.03.2017 (XXV.GP)*

Die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter und die Bundesvertretung Richter und Staatsanwälte in der GÖD erstatten zum oben angeführten Gesetzesvorhaben folgende

S t e l l u n g n a h m e :

1. Mit dem Initiativantrag wird eine Änderung des Versammlungsgesetzes 1953 angestrebt, die unmittelbar das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und mittelbar jenes auf Freiheit der Meinungsäußerung berührt.
 2. Im Vorfeld des gegenständlichen Antrags wurde eine umfassendere Änderung des Versammlungsgesetzes 1953 diskutiert, gegen die von verschiedenen Seiten massive Bedenken auch aus grundrechtlicher Sicht geäußert wurden. Da der gegenständliche Antrag im Vergleich dazu aber nur wenige und das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit deutlich geringer einschränkende Änderungen vorsieht, wird im Folgenden auch nur soweit Stellung genommen, als diese Änderungen aus grundrechtlicher Sicht besonders heikel erscheinen.
 3. Dies betrifft vorrangig die geplante Änderung des § 6, der in seinem neuen zweiten Absatz unter bestimmten Voraussetzungen eine Untersagungsmöglichkeit für eine Versammlung vorsieht, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient.
- In diesem Zusammenhang sei der Hinweis erlaubt, dass der Begriff des „**Drittstaatsangehörigen**“ im Veranstaltungsgesetz nicht definiert wird und sich in den Erläuterungen auch keine diesbezügliche Erklärung findet.

Es ist aber anzunehmen, dass damit - vergleichbar den Begriffsdefinitionen in anderen einschlägigen Gesetzen wie etwa § 2 Abs. 1 Z 6 NAG, § 2 Abs. 4 Z 10 FPG, § 2 Abs. 1 Z 20b AsylG 2005 oder § 3 Z 9 AuBG - Fremde, die nicht EWR-Bürger/innen oder Schweizer Bürger/innen sind, gemeint sein dürften. Eine diesbezügliche Klarstellung zumindest in den Erläuterungen wäre jedenfalls ratsam.

4. Zentrale Bedeutung kommt auch der Auslegung der verwendeten Termini „**der politischen Tätigkeit ... dient**“ zu. Nach den Erläuterungen soll hier die in Art. 16 EMRK vorgesehene Möglichkeit, die politische Tätigkeit von Ausländern bestimmten Beschränkungen zu unterwerfen, aufgegriffen werden. Eine Untersagung setze voraus, dass sich die Versammlung unmittelbar auf politische Vorgänge beziehe. Im Folgenden argumentieren die Materialien, es fehlten noch Anhaltspunkte von den Konventionsorganen für die Auslegung dieser Bestimmung.

Diese Ausführungen sind nur zum Teil zutreffend.

Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hat nämlich im Urteil vom 15. Oktober 2015, Nr. 27510/08, Rechtssache Perinçek gegen Schweiz, bedeutsame Hinweise für die Auslegung von Art. 16 EMRK gegeben.

In diesem Fall ging es um einen türkischen Politiker, der in Reden in der Schweiz den historischen Völkermord an der armenischen Bevölkerung mit zum Teil drastischen Worten geleugnet hatte, deshalb in der Schweiz strafrechtlich verurteilt worden war und sich dagegen an den EGMR gewandt hatte. Die Schweiz rechtfertigte ihr Vorgehen gegen den türkischen Politiker u.a. damit, dass nach Art. 16 EMRK politische Tätigkeiten von Ausländern beschränkt werden dürften und der betroffene Politiker sich deshalb nicht auf sein durch die EMRK garantiertes Recht auf freie Meinungsäußerung berufen könne.

Dazu führte der EGMR Folgendes aus (Übersetzung übernommen aus NJW 2016, 3353):

„Rz 120: Der [EGMR] hat nur einmal über [Art. 16 EMRK] entschieden, nämlich in der Sache Piermont/Frankreich ... In diesem Fall war die Beschwerdeführerin, ein deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments, aus Französisch-Polynesien wegen einer dort gehaltenen Rede ausgewiesen worden. Der Gerichtshof hat festgestellt, Art. 16 könne nicht gegen sie angewendet werden, weil sie Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der EU und Mitglied des Europäischen Parlaments und deswegen kein „Ausländer“ sei.

Rz 121: So ist es hier nicht. Dennoch kann Art. 16 EMRK [die Verurteilung des türkischen Politikers] nicht rechtfertigen. Die frühere EKMR [die Europäische Kommission für Menschenrechte] hat in ihrem Bericht zum Fall Piermont bemerkt, dass [Art. 16] ein überholtes Verständnis des Völkerrechts zeigt ... Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat in Nr. 10 Buchstabe c ihrer Empfehlung 799 (1977) über die politischen Rechte und die Stellung von Ausländern vom 16.3.1977 ... die Aufhebung des [Art. 16] empfohlen. Er ist von der früheren EKMR und vom [EGMR] auch nie angewendet worden und seine unbeschränkte Anwendung, um die Möglichkeit von Ausländern zu beschränken, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung auszuüben, würde auch der Rechtsprechung des [EGMR] widersprechen, wonach sie dieses Recht ausüben können, ohne dass er je erwähnt hat, dass dem Art. 16 entgegenstehen könne ...

Rz 122: Vorschriften, die Eingriffe rechtfertigen, müssen eng ausgelegt werden ... Deswegen muss Art. 16 EMRK so ausgelegt werden, dass er nur zulässt, Tätigkeiten einzuschränken, die sich direkt auf politische Vorgänge beziehen. Das ist im vorliegenden Fall nicht so und deswegen kann sich die Schweizer Regierung nicht auf diesen Artikel berufen.“

Nach der Rechtsprechung des EGMR muss Art. 16 EMRK, wonach die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen unterworfen werden darf, somit eng ausgelegt werden und darf nur dann angewandt werden, wenn sich diese Tätigkeit „**direkt** auf politische Vorgänge“ bezieht. Diese Einschränkung dürfte im Ergebnis auch dem vorliegenden Gesetzesentwurf zugrunde liegen, wenn in den Erläuterungen - wie erwähnt - davon gesprochen wird, dass eine Untersagungsmöglichkeit nur für Versammlungen gelten soll, die sich unmittelbar auf politische Vorgänge beziehen. Als Beispiele wird die Gründung von politischen Parteien und deren Tätigkeit oder die Teilnahme an Wahlen genannt. Im Gesetzestext findet diese wesentliche Einschränkung aber keinen Niederschlag und es wird daher angeregt, eine Klarstellung im Text von § 6 Abs. 2 selbst vorzunehmen, etwa wie folgt:

„(2) Eine Versammlung, die **unmittelbar** der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient ...“.

Dadurch würde dem Gebot entsprochen, Einschränkungen von Grundrechten so gering wie möglich und nur soweit unbedingt notwendig zu erlauben, und auch missbräuchlicher, weil ausufernder Anwendung vorgebeugt.

5. Begrüßenswert erscheint grundsätzlich das Anliegen des vorliegenden Antrags, die Untersagungsmöglichkeit der (unmittelbaren) politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen nicht generell vorzusehen, sondern auf Fälle zu beschränken, in denen die Veranstaltung außenpolitischen Interessen, anerkannten internationalen Rechtsgrundsätze und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den demokratischen Grundwerten der Republik Österreich zuwiderläuft.

Unklar erscheint in diesem Zusammenhang allerdings der Hinweis in den beiliegenden Erläuterungen, wonach auf Fälle gezielt werde, in denen etwa „die Grundintention der Partei oder des auftretenden Vertreters solche sind, die etwa dem demokratischen Grundverständnis zuwiderlaufen oder mit den in der EMRK grundgelegten Menschenrechten [Hinweis auf das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK] nicht vereinbar sind.“ Dies scheint darauf hinzudeuten, dass durch die Wendung „demokratische Grundwerte der Republik Österreich“ im Gesetzestext weit mehr umfasst sein soll, als (bloß) der Grundwert der Demokratie als ein Grundprinzip der österreichischen Verfassung. Insofern wird angeregt, die Einschränkung der **Untersagungsmöglichkeit präziser zu determinieren**.

6. Zu Recht verweisen die Erläuterungen auf eine rezente Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes, wonach **Staatsoberhäupter und Mitglieder ausländischer Regierungen, die in amtlicher Eigenschaft** und unter Inanspruchnahme ihrer Amtsautorität in Deutschland auftreten, sich nicht auf den Grundrechtsschutz für Bürger berufen können.

Ausgehend davon wäre eine Beschränkung der Auftrittsmöglichkeit dieser Personen daher als eine Entscheidung der Außenpolitik auch **weitgehender möglich** und wäre - anders als Auftritte anderer Drittstaatsangehöriger - nicht notwendig am Maßstab der Grundrechte zu messen. Wenn das gewollt wird, sollte allerdings zur Klarstellung § 6 Abs. 2 des geplanten Gesetzes entsprechend eingeschränkt werden.

Mag. Werner Zinkl
Präsident

Mag. Christian Haider
Vorsitzender