

**Mag.a Sandra Konstatzky**  
Leiterin der Gleichbehandlungsanwaltschaft

An das Bundesministerium für Justiz  
[team.s@bmj.gv.at](mailto:team.s@bmj.gv.at)

[gaw@bka.gv.at](mailto:gaw@bka.gv.at)  
+43 1 53 20 244, Nulltarif: 0800 206 119  
Taubstummengasse 11, 1040 Wien.

An das Kultusamt im Bundeskanzleramt  
[kultusamt@bka.gv.at](mailto:kultusamt@bka.gv.at)

sowie an das Präsidium des Nationalrates  
[begutachtungsverfahren@parlament.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)

Geschäftszahl: 2020-0.834.703 und 2020-0.837.076

**Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Strafrechtsgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Bekämpfung von Terror geändert werden (Terror-Bekämpfungsgesetz – TeBG) und Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das BekGG und das IslamG geändert werden – Anti-Terror – Paket Extremismus**

Wien, 2. Februar 2021

Guten Tag!

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GAW) nimmt zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Strafrechtsgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Bekämpfung von Terror geändert werden (Terror-Bekämpfungsgesetz – TeBG) sowie zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften und das Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften geändert werden, folgendermaßen Stellung:

Die GAW als staatliche Einrichtung zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Gleichstellung verurteilt den terroristischen Akt vom 2. November 2020, der zum Anlass für die vorliegenden Gesetzesentwürfe genommen wurde, auf Schärfste. Gerade auch hinsichtlich der noch andauernden Pandemie muss es gleichstellungsorientierte Antworten auf Krisen jedweder Art geben. Equinet, das europäische Netzwerk der

Gleichbehandlungsstellen, hat in seiner Empfehlung für ein gerechtes und gleiches Europa ausgesprochen, dass öffentliche Institutionen und Politik eine Krise niemals dazu missbrauchen dürfen, das Recht auf Gleichheit und die Freiheit von Diskriminierung auszusetzen. Der Schutz der verwundbarsten Gruppen muss immer gewährleistet werden.<sup>1</sup>

Es war daher wesentlich, dass gerade nach dem Attentat vom 2. November 2020 hohe politische Vertreter\_innen öffentlich eine Haltung für Zusammenhalt und gegen Spaltung zeigten. Die GAW begrüßt in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich die zuletzt von der Bundesregierung gesetzten Maßnahmen gegen die Verbreitung von Hass im Netz.

Die GAW betrachtet religiöse Intoleranz Rassismus als Wurzel und Nährboden für Extremismus. Der Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung ist daher ein wesentlicher Baustein für die wirksame Prävention. Der Abbau von Stigmata und eine umfassende gesellschaftliche Inklusion müssen daher als unverzichtbare Maßnahme der Terrorismusbekämpfung gesehen werden.

Ein umfassender Rechtsschutz vor Diskriminierungen durch das Gleichbehandlungsgesetz (GlBG) und eine Stärkung der GAW, vor allem hinsichtlich personeller Ressourcen in den Regionalbüros, kann daher ebenfalls einen wesentlichen Beitrag leisten. Die GAW ist eine unabhängige, weisungsfreie und selbstständige Einrichtung. Nur dadurch kann sie ihr Potenzial entfalten, Interventionen jedweder Art müssen jedenfalls ausgeschlossen werden. Sowohl der Europarat als auch die Europäische Kommission haben Empfehlungen zur Unabhängigkeit und Effektivität von Gleichbehandlungsstellen abgegeben.<sup>2</sup>

Die GAW behandelt viele Fälle von Diskriminierungen und Ausgrenzungen von Muslim\_innen oder Menschen, die als Muslim\_innen gelesen werden. Dabei sind Benachteiligungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und aufgrund der Religion oftmals nicht voneinander abzugrenzen. Die GAW beobachtet auch, dass sich

---

<sup>1</sup> Empfehlung für ein gerechtes und gleiches Europa: Unsere Gesellschaft nach COVID-19 umgestalten: [https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/09/equinet\\_rebuilding-recommendation\\_A4\\_GER\\_web.pdf](https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/09/equinet_rebuilding-recommendation_A4_GER_web.pdf) (2.2.2021).

<sup>2</sup> Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22. Juni 2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen, L 167/32; ECRI General Policy Recommendation Nr 2 vom 7.12.2017.

Benachteiligungen in hohem Ausmaß gegen Frauen richten, die aufgrund des Tragens religiöser Kleidung als muslimisch wahrgenommen werden.<sup>3</sup>

Bei politischen Maßnahmen muss daher besonderes Augenmerk daraufgelegt werden, den Islam und Muslim\_innen in der Öffentlichkeit nicht mit „politischem Islam“, Islamismus und Islamist\_innen in Verbindung zu bringen. Denn dann besteht die Gefahr, Ausgrenzung und Ablehnung von Muslim\_innen in der Bevölkerung in der Bevölkerung beizutragen und diese verstärkt einer Marginalisierung auszusetzen.<sup>4</sup>

Umfragen verweisen auf die ablehnende Haltung gegenüber Muslim\_innen in der Bevölkerung, die schon vor dem Terrorakt im zweistelligen Prozentbereich lagen<sup>5</sup> und eine Studie der Europäischen Grundrechteagentur aus 2017 dokumentierte breite Diskriminierungserfahrungen von Muslim\_innen in Österreich.<sup>6</sup> Die GAW beobachtet diese Zahlen mit großer Sorge. Recht schafft einerseits bei der Antidiskriminierungsgesetzgebung ein hohes Maß an Bewusstsein, vulnerable Gruppen zu schützen und Ausgrenzung hintanzuhalten. Recht kann aber auch stigmatisieren und Vorurteile befördern. Die Wirkmacht des Rechts muss im Einklang mit der Verfassung und den Grundrechten jedenfalls zur Inklusion und Gleichstellung genutzt werden.

Daher nimmt die GAW zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Bekämpfung von Terror geändert werden (Terror-Bekämpfungsgesetz – TeBG), detailliert Stellung:

### **Zu § 33 Abs 1 Z 5a StGB „Religiös - motivierte extremistische Beweggründe“**

Aus Sicht der GAW stellen sich im Zusammenhang mit § 33 Abs 1 Z5a und § 247b StGB einige Probleme. Wie bereits von Strafrechtsexpert\_innen und auch der Leiterin der

---

<sup>3</sup> Tätigkeitsberichte der GAW, zuletzt Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2018 und 2019 Teil II – Anwaltschaft für Gleichbehandlung, [www.gleichbehandlungsanwaltschaft.gv.at/publikationen-und-links/taetigkeitsberichte.html](http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.gv.at/publikationen-und-links/taetigkeitsberichte.html) (1.2.2021).

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch: <https://www.zeit.de/2020/48/anti-terror-gesetzespaket-oesterreich-anschlag-wien-terrorbekaempfung-ruediger-lohker> (2.2.2021)

<sup>5</sup> Materialsammlung Antisemitismus in Österreich Historische Vergleichsdaten 1968 – 2018, 2019, [https://www.antisemitismus2018.at/wp-content/uploads/Antisemitismus-in-%C3%96sterreich-2018\\_Historische-Vergleichsdaten.pdf](https://www.antisemitismus2018.at/wp-content/uploads/Antisemitismus-in-%C3%96sterreich-2018_Historische-Vergleichsdaten.pdf) (1.2.2021)

<sup>6</sup> Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-muslims-selected>

Untersuchungskommission, die gerade die Vorfälle rund um den Anschlag vom 2. November 2020 analysiert, müsste zwar Deradikalisierungsarbeit strukturell und gesetzlich besser verankert und finanziell besser ausgestattet werden, einen Nachschärfungsbedarf im Terrorismusstrafrecht gäbe es jedoch nicht.<sup>7</sup> Laut § 33 Abs 1 Z 5 StGB ist, wenn jemand aus rassistischen, fremdenfeindlichen oder anderen besonders verwerflichen Beweggründen, insbesondere solchen, die sich gegen eine der in § 283 Abs 1 Z 1 genannten Gruppen von Personen oder ein Mitglied einer solchen Gruppe ausdrücklich wegen der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe richten gehandelt hat, als Erschwerungsgrund zu werten. Zudem ist § 33 StGB keine taxative Aufzählung und wird bereits jetzt auf terroristische Handlungen angewendet.<sup>8</sup> Ein eigener Erschwerungsgrund „Religiös - motivierte extremistische Beweggründe“ ist daher nicht notwendig. Vielmehr birgt er die Gefahr ein Signal zu senden, dass religiös motivierter politischer Extremismus strafehöhend wirken muss, anderer politischer Extremismus dagegen nicht.<sup>9</sup> Dieser Meinung schließt sich die GAW auch unter dem oben bereits dargelegten Argumenten an.

### **Zu § 247b StGB „Religiös - motivierte extremistische Verbindung“**

Ähnliches gilt für den § 247b StGB „Religiös - motivierte extremistische Verbindung“, schon jetzt sind diese ua von den Tatbeständen des §§ 246 und 247a StGB erfasst. § 247a (staatsfeindliche Bewegung) und der neue § 247b sind nahezu wortgleich. Religiöser sowie politischer Extremismus sind vom geltendes Recht daher bereits erfasst. Abgesehen von möglichen Verstößen gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 7 EMRK möchte die Gleichbehandlungsanwaltschaft vor allem auf einen möglichen diskriminierenden Effekt dieser Bestimmung hinweisen.

Auch wenn das Delikt § 247b „religiös motivierte extremistische Verbindung“ anders als anfänglich in den Medien kolportiert nunmehr religionsneutral formuliert ist, so findet in den Erläuterungen lediglich der Islam Erwähnung, verwendet wird hier unter anderem auch der Begriff „politischer Islam“.<sup>10</sup> Wie der GAW aus langjähriger Beratungspraxis bewusst ist, schaffen Gesetze Bewusstsein für Problemlagen und Konflikte und sind

---

<sup>7</sup> Gaigg, Schmid, Terror-Untersuchungskommission kritisiert Verfassungsschutz drastisch, derStandard 23.12.2020 <https://www.derstandard.at/story/2000122755785/terror-untersuchungskommission-sieht-keinen-nachbesserungsbedarf-bei-terrorstrafrecht> (27.1.2021).

<sup>8</sup> Näheres dazu vgl Tipold in Leukauf/Steininger, StGB<sup>4</sup> § 33 Rz 11a; E OGH v. 19.5.2011, 11 Os 24/11f.

<sup>9</sup> Birkbauer, Ein Schnellschuss ins rechte Seitenaus: Zum Anti-Terror-Paket der österreichischen Bundesregierung, Verfassungsblog 12.11.2020, <https://verfassungsblog.de/ein-schnellschuss-ins-rechte-seitenaus/>

<sup>10</sup> Erläuterungen insb. S. 10f; zur Problematik des Begriffes „politischer Islam“ siehe außerdem Opratko, Islamophobie und Politischer Islam: Warum es im Konflikt geht, Die Presse 24.11.2020, <https://www.diepresse.com/5902147/islamophobie-und-politischer-islam-worum-es-im-konflikt-geht>

essentiell dafür Diskriminierung in den Köpfen der Menschen abzubauen. Antimuslimischer Rassismus ist ein prävalentes Problem in Österreich.<sup>11</sup> Da die Erläuterungen sich rein auf den Islam konzentrieren ist ein diskriminierender Effekt nicht auszuschließen, der dieses Problem noch verstärken könnte.

In diesem Sinne empfiehlt die GAW sowohl § 33 Abs 1 Z 5a StGB und § 247 b StGB ersatzlos zu streichen.

In weiterer Folge wird im Detail auch auf den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das BekGG und das IslamG geändert werden eingegangen:

### **Zu Artikel 1, § 11b BekGG**

Durch Abs 1 des geplanten § 11b BekGG sollen alle Dienststellen des Bundes dazu verpflichtet werden, in allen Angelegenheiten des Kultus den\_/die Bundeskanzler\_in anzuhören, zu informieren und Unterlagen einschließlich Ermittlungsergebnissen, die der Bundeskanzler zur Vollziehung von Angelegenheiten des Kultus benötigt, zu übermitteln.

Die Erläuterungen führen dazu aus, dass diese Bestimmung den hinreichenden Informationsaustausch zwischen den Behörden und damit einen einheitlichen Vollzug religionsrechtlicher Bestimmungen gewährleisten soll. Weiters soll durch das Anhörungsrecht des\_/der Bundeskanzlers\_in und die Informationspflicht seitens der Dienststellen des Bundes, die die Übermittlung von Unterlagen sowie von Ermittlungsergebnissen beinhaltet, die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die Kultusbehörde ihren Funktionen - etwa der umfassenden Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für einen Erwerb der Rechtspersönlichkeit von neuen Religionsgemeinschaften oder Kultusgemeinden – nachkommen kann.

Die GAW hält in diesem Zusammenhang fest, dass sie weisungsfrei, selbstständig und unabhängig ist. Diese Unabhängigkeit darf in keiner Weise durch eine nicht ausreichend differenzierte Meldepflicht von Dienststellen an den/die Bundeskanzler\_in im vorliegenden Entwurf gefährdet werden.

Das GIBG umfasst derzeit den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion lediglich im Arbeitsrecht. Es geht hier um die diskriminierungsfreie Gestaltung von Arbeitsverhältnissen zu jenen Religionsgemeinschaften, die bereits Rechtspersönlichkeit

---

<sup>11</sup> *Dokustelle Islamfeindlichkeit und Antimuslimischer Rassismus*, Antimuslimischer Rassismus Report 2019 (2019).

haben, da sie ansonsten nicht als Arbeitgeber\_innen fungieren könnten. Die Beratung der Betroffenen erfolgt vertraulich; ebenso ist ein Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission nicht öffentlich. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die sich auf religiöse Diskriminierung beziehende Tätigkeit der GAW dazu beitragen soll, die Kultusbehörde in ihren Funktionen zu unterstützen.

Die GAW als Dienststelle des Bundes hält § 11b BekGG für überschießend und verfassungsrechtlich bedenklich. Die Bestimmung kann auf die GAW als Dienststelle des Bundes keine Anwendung finden, weil gem § 3 Abs 3 des BG über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GBK/GAW-Gesetz) die Mitglieder der Anwaltschaft für Gleichbehandlung in Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei, selbständig und unabhängig sind. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung von Art 20 Abs 2 Z 8 B-VG, die ihrerseits wiederum EU-rechtliche Vorgaben umsetzt.

Art 13 der RL 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, dass die Mitgliedsstaaten für jene Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern, verlangt es, sicherstellen, dass diese Einrichtungen die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen; dass sie unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchführen können sowie unabhängige Berichte veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorlegen können, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen. Gleichlautende Forderungen finden sich in Art 12 der RL 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und in Art 20 der RL 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Auch die Empfehlung der Europäischen Kommission (EU) 2018/951 vom 22. Juni 2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen verlangt – insbesondere in Punkt 1.2.1. – die Sicherstellung der Unabhängigkeit der mit der Gleichbehandlung befassten Stellen vor allem auch innerhalb der Verwaltungsstruktur der Mitgliedsstaaten. Auch auf die Empfehlung des Europarats (ECRI) zur Unabhängigkeit und Effektivität von Gleichbehandlungsstellen in seiner General Policy Recommendation Nr. 2 vom 7.12.2017 ist zu verweisen.

Aus den genannten Gründen hält die GAW fest, dass der geplante § 11b BekGG mit der vorgesehenen erweiterten Anhörungs- und Informationspflicht auf sie nicht anzuwenden ist, zumal der/die Bundeskanzler\_in berechtigt ist, sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der GAW zu unterrichten.

Da der überschießende und undifferenzierte Normgehalt des § 11b BekGG sämtliche Dienststellen des Bundes umfasst, ohne jene Dienststellen davon auszunehmen, denen aufgrund von EU-Recht und / oder aufgrund von Art 20 Abs 2 Z 8 B-VG Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit garantiert ist, ist er nach Ansicht der GAW verfassungsrechtlich und unionsrechtlich bedenklich. Er müsste gegenüber der GAW unangewendet bleiben. Diese Bestimmung sollte daher verfassungsrechtlich überprüft werden.

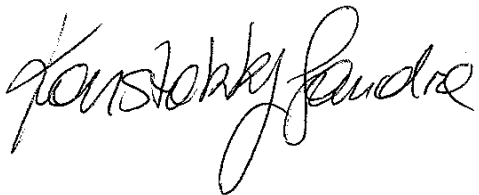
### **Zu Artikel 2, insbes. Pkt 3. (§ 7 Z 5 IslamG)**

Zur vorliegenden Nov des IslamG nimmt die GAW zur Kenntnis, dass es sich hierbei um eine von mehreren Maßnahmen handelt, die zur Terrorismusbekämpfung gesetzt werden, auch wenn dieser Zweck in den Erläuterungen nicht ausdrücklich genannt ist. Während es sich dabei um eine legitime, ja erwünschte Aufgabe des Staates handelt, ist doch zu hinterfragen, inwieweit Maßnahmen, die nur gegenüber einer Religionsgemeinschaft gesetzt werden, dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz entsprechen.

In § 7 Z 5 IslamG soll die Pflicht der Religionsgesellschaft, eine Aufstellung aller ihr zugehörigen Einrichtungen und aller ihrer Funktionsträger\_innen zu führen, verankert werden. Religiöse Funktionsträger\_innen sollen soweit erfasst werden, als ihnen die Verbreitung der religiösen Lehre der Religionsgesellschaft zurechenbar ist. Durch die Verpflichtung, eine derartige Aufstellung zu führen und diese auf Verlangen dem/der Bundeskanzler\_in vorzulegen, wird in das Recht auf Ausübung der Religionsfreiheit gemäß Art 9 EMRK und Art 18 IPbpR und das damit verbundene Prinzip der Autonomie von religiösen Organisationen eingegriffen. Zu prüfen ist, ob dieser Eingriff ausreichend gerechtfertigt ist. Dazu müsste er zunächst einem der in Art 9 EMRK genannten legitimen Ziele (Schutz der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder Schutz der Rechte und Freiheiten anderer) dienen. Die Erläuterungen geben dazu jedoch keine Auskunft. Zudem wird darauf verwiesen, dass in keinem anderen Gesetz, das die Rechtspersönlichkeit oder die äußeren Rechtsverhältnisse einer Kirche oder Religionsgemeinschaft regelt, eine solche Aufstellung und Übermittlungspflicht an den/die Bundeskanzler\_in verankert ist.

Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass diese Bestimmung zu einer Diskriminierung der islamischen Religionsgesellschaft im Sinne des Art 14 EMRK sowie von Art 2 Abs 1 IPbPR führt. Die GAW regt daher dringend an, in den Erläuterungen darzulegen, aus welchen legitimen Gründen der geplante Eingriff in das Recht auf Religionsfreiheit gerechtfertigt ist. Darüber hinaus wird gefordert, dass sich die Maßnahme auf keinen Fall diskriminierend auf eine Religionsgesellschaft auswirken darf.

Freundliche Grüße

A handwritten signature in black ink, reading 'Konstatzky Sandra'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Mag.<sup>a</sup> Sandra Konstatzky

Leiterin der Gleichbehandlungsanwaltschaft