

WIEN / 29.01.2020

Stellungnahme

**Zum Ministerialentwurf
betreffend Bundesgesetz,
mit dem das
Staatsbürgerschaftsgesetz
1985 und das Symbole-
Gesetz geändert werden**

Für epicenter.works

Manuel Jany, LL.M

Thomas Lohninger, BA



VORWORT UND KURZFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum vorliegenden Begutachtungsentwurf¹ unsere Stellungnahme abgeben zu können. Obwohl der vorliegende Entwurf als Anlassgesetzgebung eingestuft werden muss, ist die sechswöchige Begutachtungsfrist demokratiepolitisch begrüßenswert.

Als Reaktion auf den tragischen Terroranschlag am 2. November 2020 in Wien verabschiedete die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket², welches unter anderem Änderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes (StbG) und des Symbolegesetzes bringt. Durch eine zusätzliche Möglichkeit des Entzugs der österreichischen Staatsbürgerschaft sowie der Aufnahme weiterer Gruppierungen im Symbolegesetz erhofft sich die Bundesregierung geeignete Maßnahmen zur Prävention der Verbreitung von extremistischem Gedankengut zu setzen. Ziel ist es, Terrorismus und Gewalt mit allen gebotenen Mitteln konsequent zu bekämpfen und der Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus von vornherein entgegenzuwirken. Dies schließt das konsequente Vorgehen gegen terroristische Vereinigungen mit ein. Wie in den Erläuterungen zutreffend festgehalten wird, ist es das Ziel des Terrorismus, die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates zu erschüttern oder zu zerstören. Wir begrüßen die Entschlossenheit der Politik, diesen konsequent zu bekämpfen und der Radikalisierung von vornherein entgegenzuwirken. Dabei dürfen wir aber nicht zulassen, dass unsere Werte und Freiheiten dem Terrorismus zum Opfer fallen. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass im Kampf gegen den Terrorismus und Extremismus die Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit hinreichend gewahrt werden.

Im Konkreten soll durch eine Änderung des StbG die österreichische Staatsbürgerschaft entzogen werden können, wenn der Betroffene wegen einem der taxativ gelisteten terrorismusnahen Delikte rechtskräftig verurteilt worden ist. Darüber hinaus ist eine Änderung des Symbole-Gesetzes geplant, welches die Verwendung von Symbolen bestimmter Gruppierungen untersagt. Nachfolgend werden beide Maßnahmen kritisch beleuchtet.

1 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00081/index.shtml

2 Vortrag an den Ministerrat 37/27 vom 11.11.2020.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Änderung des StbG 1985.....	4
Entziehung der Staatsbürgerschaft.....	4
Überwälzung der mit Terrorismusbekämpfung zusammenhängenden Aufgaben auf andere Staaten	4
Soziale Ausgrenzung stärkt Radikalisierung.....	5
Achtung der Privats- und Familiensphäre nach Art 8 EMRK.....	5
Bereits effektive Tatbestände zur Entziehung der Staatsbürgerschaft vorhanden.....	5
Lösungsvorschlag.....	6
Änderung des Symbole-Gesetzes.....	6
Verbot der Verwendung von Symbolen der IBÖ und DO5.....	6
Grundrechtliche Bedenken.....	6
Maßnahme ist zum angestrebten Zweck nicht geeignet.....	7
Lösungsvorschlag.....	8
Conclusio.....	8

ÄNDERUNG DES STBG 1985

Entziehung der Staatsbürgerschaft

Der neu eingeführte § 33 Abs 3 StbG sieht vor, dass einem Staatsbürger die Staatsbürgerschaft entzogen werden kann, wenn er wegen einer gerichtlich strafbaren Handlung nach den §§ 278b – 278g oder dem § 282a StGB zu einer unbedingten oder teilbedingt nachgesehenen Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist, sofern er dadurch nicht staatenlos wird. Letztere Einschränkung beruht auf völkerrechtlichen Verpflichtungen und darf im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses nicht entfallen. Nach Art 8 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit³ darf ein Vertragsstaat keiner Person die Staatsangehörigkeit entziehen, wenn sie dadurch staatenlos wird.

Überwälzung der mit Terrorismusbekämpfung zusammenhängenden Aufgaben auf andere Staaten

Zwar ist positiv hervorzuheben, dass auf völkerrechtliche Verpflichtungen Rücksicht genommen wird, doch ist die Erweiterung der Aberkennungsmöglichkeiten zur Gänze abzulehnen. Die Maßnahme stellt kein geeignetes Mittel dar, Terrorismus zu bekämpfen oder der Radikalisierung entgegenzuwirken. Ganz im Gegenteil, die Aberkennung kann als Versuch gedeutet werden, die Verantwortung im Umgang mit terroristischen Straftätern von sich abzuwenden und auf einen anderen Staat zu übertragen. Aufgrund § 33 Abs 3 S 2 StbG, wonach einer Verurteilung durch ein inländisches Gericht eine Verurteilung durch ein ausländisches Gericht gleichzuhalten ist, ist in diesem Zusammenhang überdies zu befürchten, dass es zu einem Wettlauf der Aberkennungen zwischen den Staaten kommt, der darauf gerichtet ist, die Verantwortung dem anderen Staat zu überbinden.⁴ Dieser Umgang mit Straftätern erschwert den Kampf gegen Terrorismus, dem in einer globalisierten Welt nur staatenübergreifend und gemeinsam hinreichend begegnet werden kann.

Die Übertragung der Verantwortung auf einen anderen Staat widerstreitet nicht nur der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus im Allgemeinen, sondern lässt auch die Befürchtung zu, dass der ausgewiesene Straftäter zukünftig weniger intensiv überwacht und verfolgt wird. Es sollte vielmehr im Interesse Österreichs liegen, gefährliche Personen zu überwachen, zu verfolgen und zu resozialisieren

3 BGBl Nr 538/1974.

4 derStandard – Warum die Ausbürgerung von IS-Kämpfern problematisch ist, 19.03.2019.

und diese Maßnahmen nicht anderen Staaten zu überlassen, die oftmals nicht die dafür notwendigen Ressourcen aufbringen können oder einen entsprechenden Willen erkennen lassen. Die Aberkennung der Staatsbürgerschaft und die damit zusammenhängende Übertragung der Verantwortung schafft damit Unsicherheit, anstatt einen geeigneten Beitrag zur Terrorismusprävention und -verfolgung zu leisten. Der Umgang mit diesen Personen liegt in der Verantwortung Österreichs, die nicht davon abhängig gemacht werden darf, ob sie einen zweiten Pass besitzen, der entzogen werden kann. Der Entzug der Staatsbürgerschaft verhindert keine weiteren Anschläge, weder im Inland noch im Ausland.

Soziale Ausgrenzung stärkt Radikalisierung

Diese Regelung trägt überdies zu einer stärkeren Radikalisierung bei, weil die Person durch die Entziehung der Staatsbürgerschaft sozial stärker ausgegrenzt wird. Zu denken sei etwa an einen in Österreich aufgewachsenen Doppelstaatsbürger, der seinen sozialen und wirtschaftlichen Lebensmittelpunkt im Inland hat, dem im Falle einer Verurteilung unter Umständen eine aufenthaltsbeendende Maßnahme droht. Die Entziehung der Staatsbürgerschaft und das daraus resultierende Gefühl der Ausgrenzung bildet wiederum den Nährboden für Radikalisierung.

Achtung der Privats- und Familiensphäre nach Art 8 EMRK

Die Aberkennung der Staatsbürgerschaft bildet zudem einen massiven Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, welcher nur unter engen Grenzen für zulässig erachtet werden kann. Insbesondere muss er einem legitimen öffentlichen Zweck dienen und zur Erreichung dieses Zwecks im Einzelfall geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Aufgrund der Intensität des Grundrechtseingriffs kann eine Aberkennung der Staatsbürgerschaft nur als ultima ratio – Maßnahme zulässig sein und sind gelinderte Mittel stets vorzuziehen. So erscheint eine Aberkennung der Staatsbürgerschaft insbesondere im Falle einer teilbedingt nachgesehenen Freiheitsstrafe nach § 282a oder § 278f StGB aufgrund der geringeren Strafraumen unverhältnismäßig. Jedenfalls sollte die in den Erläuterungen angesprochene Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art 8 EMRK gesetzlich verankert werden.

Bereits effektive Tatbestände zur Entziehung der Staatsbürgerschaft vorhanden

Überdies verweisen wir auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, die österreichische Staatsbürgerschaft abzuerkennen. So ist es bereits jetzt möglich, einem Staatsbürger, der freiwillig in den Militärdienst eines fremden Staates tritt, die Staatsbürgerschaft zu entziehen (§ 32 StbG). Gleiches

gilt unter anderem für einen Staatsbürger, der im Dienst eines fremden Staates steht und die Interessen oder das Ansehen Österreichs erheblich schädigt (§ 33 Abs 1 StbG) oder freiwillig für eine organisierte bewaffnete Gruppe aktiv an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes teilnimmt (§ 33 Abs 2 StbG). Terroristische Straftäter können folglich bereits nach geltendem Recht ausgebürgert werden. Die Staatsbürgerschaft darf nach § 10 Abs 2 Z 7 StbG ferner nicht verliehen werden, wenn ein Naheverhältnis zu einer extremistischen oder terroristischen Gruppierung besteht. Es ist davon auszugehen, dass die in der Praxis auftretenden Fälle unter einen bereits bestehenden Aberkennungstatbestand subsumiert werden können. Erachtet der Gesetzgeber diese als nicht ausreichend, so ist eine Anpassung einer bereits bestehenden Aberkennungsmöglichkeit der Schaffung einer neuen Bestimmung vorzuziehen.

Lösungsvorschlag

Der Vorschlag ist weder ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Terrorismus noch trägt er zur Integration und Eingliederung in den Staat bei, und sollte daher zur Gänze entfallen. Die Materialien lassen auch keinen hinreichenden Bedarf einer solchen Erweiterung erkennen, der die aufgezeigten negativen Folgen und Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann.

Sollte der Gesetzgeber an der vorgeschlagenen Regelung dennoch festhalten, so sollte die in den Materialien angesprochene Verhältnismäßigkeitsprüfung gesetzlich verankert werden.

ÄNDERUNG DES SYMBOLE-GESETZES

Verbot der Verwendung von Symbolen der IBÖ und DO5

Die geplante Änderung betrifft § 1 Symbole-Gesetz, in welchem unter anderem die Symbole der Gruppierung *Identitäre Bewegung Österreich (IBÖ)* (Z10) sowie der Gruppierung *Die Österreicher (DO5)* (Z11) aufgenommen werden sollen. Es obliegt dem Bundesminister für Inneres gem § 2 Abs 2 Symbole-Gesetz die konkreten Symbole durch Verordnung zu bezeichnen.

Grundrechtliche Bedenken

Die Aufnahme dieser Gruppierungen steht im Konflikt mit den Grundrechten und ist aus diesem Grund abzulehnen. Die Freiheit der Meinungsäußerung sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind die Grundpfeiler einer funktionierenden und lebendigen Demokratie. Die

Meinungsäußerungsfreiheit schützt die Möglichkeit, Nachrichten und Ideen an andere mitzuteilen, wozu etwa Tatsachenmitteilungen, aber auch Werturteile kultureller Art zählen. Auf den konkreten Inhalt, den Wert oder die Richtigkeit dieser Aussagen kommt es dabei nicht an und es sind gerade auch solche Meinungen vom Grundrecht erfasst, die verletzen, schockieren oder beunruhigen.⁵ Da auch die Verwendung von Symbolen dem Grundrecht unterliegt,⁶ müssen sich dahingehende Verbote ebenso am Grundrecht messen lassen. Im Falle der IBÖ liegt zudem ein Eingriff in die Vereinigungsfreiheit nach Art 11 EMRK vor, da dem eingetragenen Verein die Verwendung seiner Symbole untersagt wird. Ein Eingriff in die Grundrechte erfolgt nur dann rechtmäßig, wenn dieser zur Erreichung eines legitimen öffentlichen Zwecks in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Diese Notwendigkeit sehen wir im Hinblick auf die nun aufgenommenen Gruppierungen nicht.

Maßnahme ist zum angestrebten Zweck nicht geeignet

Unserer Ansicht nach ist es der falsche Weg, unliebsamen Meinungen und Ansichten mit Verboten zu begegnen. Ein Verbot bestimmter Symbole stellt eine bloße Symptombehandlung dar. Extremistischen Tendenzen, die der Gesetzgeber mit diesen Maßnahmen zu bekämpfen versucht, wird man damit nicht begegnen können. Die Erläuterungen lassen auch nicht hinreichend erkennen, inwiefern die gegenständlichen Symbolverbote konkret zur Terrorismusbekämpfung beitragen können. Die geplante Maßnahme ist damit nicht geeignet, den angestrebten Zweck zu erreichen. Was es im Kampf gegen Extremismus und Radikalisierung braucht ist ein breiter öffentlicher Diskurs, Aufklärung und zielgerichtete Deradikalisierungsmaßnahmen und -programme, die der Staat fördern, nicht aber verhindern und unterdrücken sollte.

Es sei in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen, dass die IBÖ und die DO5 keine kriminellen Verbindungen darstellen.⁷ Zwar ist den Erläuterungen zu entnehmen, dass das Symbol-Gesetz einen vom StGB losgelösten Zweck verfolgt und daher die betroffenen Gruppierungen selbst nicht verboten sein müssen, diese Herangehensweise öffnet willkürlichen Entscheidungen in diesem grundrechtssensiblen Bereich jedoch Tür und Tor. Dieser Umstand ist mit dem Gleichheitssatz und dem daraus abgeleiteten Willkürverbot nur schwer in Einklang zu bringen. Das Symbolverbot führt deshalb etwa nach *Christoph Bezemek*, Professor für öffentliches Recht an der Universität Graz, zu einem Wertungswiderspruch. "Entweder eine Bewegung ist als Gesamtes verboten – oder sie ist es

5 Grabenwarter/Frank, Art 10 EMRK Rz 2 f.

6 VfSlg 19662/2012.

7 OLG Graz, 9Bs370/18g.

nicht und dementsprechend auch nicht ihre Symbole.“⁸ Ähnlich sieht dies *Bernhard Weidinger*, Rechtsextremismus-Experte vom Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes: „Es ist inkonsistent, dass die Betätigung einer Gruppe legal ist, ihre Symbole aber nicht.“⁹ In das Symbole-Gesetz sollten daher keine Gruppierungen aufgenommen werden, die selbst nicht verboten sind, denn: „Wie stets bei dem Einsatz besonderer Instrumente ist auch darauf zu achten, dass es dadurch zu keinem Dammbbruch kommt. Ehe man sich versieht, wird sonst der Ausnahme- zum Normalzustand, die rechtfertigungsbedürftige Spezialmaßnahme zum gewöhnlichen Mittel.“¹⁰

Überdies sei angemerkt, dass eine Erweiterung des Symbolverbots eine Maßnahme darstellt, die durch die Neugründung einer in § 1 Symbole-Gesetz erfassten Organisation leicht umgangen werden kann. Dies zeigt sich etwa bei der DO5, die nach den Materialien als Ersatz- bzw. Parallelorganisation aus der IBÖ hervorging. Ein Verwendungsverbot von Symbolen könnte also, wenn überhaupt, Probleme nur temporär lösen und der Gesetzgeber bzw. die Bundesregierung (§ 2 Abs 2 Symbole-Gesetz) würde laufend hinterherhinken.

Lösungsvorschlag

Die angedachte Aufnahme der beiden Gruppierungen in das Symbol-Gesetz stellt weder eine grundrechtskonforme noch nachhaltige Maßnahme dar, um extremistischen Tendenzen in Österreich entgegenzuwirken. Sie sollte daher zur Gänze entfallen.

CONCLUSIO

Wenngleich wir das Ziel der Bundesregierung, konsequent gegen Gewalt und Terrorismus vorzugehen, vollumfänglich unterstützen, so ist es von entscheidender Bedeutung, die richtigen Maßnahmen zu setzen. Weder die Aberkennung der Staatsangehörigkeit noch die Aufnahme unliebsamer Gruppierungen im Symbole-Gesetz stellen geeignete Maßnahmen im Kampf gegen Terrorismus und Extremismus dar. Sie stehen vielmehr im Konflikt mit den Grundrechten und sind daher abzulehnen. Der Kampf gegen Terrorismus darf nur unter Wahrung der Grundrechte erfolgen, sonst riskiert er genau jene demokratisch, freiheitlichen Werte unserer Gesellschaft zu unterminieren, deren Abschaffung extremistische Gruppierungen zum Ziel haben.

8 derStandard, Antiterrorpaket: scharfe Kritik an „symbolischer Gesetzgebung“, 18.12.2020.

9 Kurier, "Symbol-Politik" im Kampf gegen den Terror: Diese Zeichen sind künftig verboten, 18.12.2020.

10 Duarte-Herrera, Das Verbot der Verwendung von Symbolen, *juridikum* 2015/3, 320.