



„DIE MEINUNGSFREIHEIT IST HOCHGRADIG SELEKTIV“

WIE ÖSTERREICH SOLIDARITÄT MIT
PALÄSTINENSER*INNEN BESCHRÄNKT

AMNESTY
INTERNATIONAL



CONTENTS

1.	METHODOLOGIE	3
2.	EINLEITUNG	6
	a. Anstieg von Diskriminierung und rassistischen Vorfällen	7
3.	HINDERNISSE UM SOLIDARITÄT MIT PALÄSTINENSER*INNEN AUSZUDRÜCKEN	12
	a. Österreichs menschenrechtliche Verpflichtungen	12
	b. Einschränkungen des Slogans „From the River to the Sea, Palestine will be free“	16
	c. Weitreichende Vorwürfe des Antisemitismus können zu <i>chilling effect</i> führen	20
	I. Die Teilnahme an der „Boycott, Desinvestitionen und Sanktionen“ (BDS) Bewegung wird entmutigt	21
	II. Die Rolle der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus	22
	d. NGOs fürchten um ihre öffentlichen Förderungen	29
	e. Erfahrungen von Akademiker*innen an der Universität Wien	31
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	36

Cover image: ©getty Images/Thomas Kronsteiner/Staff

1. METHODOLOGIE

Aufbauend auf Österreichs Menschenrechtsverpflichtungen untersucht dieses Briefing, inwiefern die Meinungsäußerungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit in Österreich in Bezug auf Solidaritätsbekundungen mit Palästinenser*innen betroffen waren. Dieses Briefing konzentriert sich auf den Zeitraum vom 7. Oktober 2023 bis zum 31. Oktober 2025, nach dem Beginn der israelischen Militäroffensive im besetzten Gazastreifen (Gaza) und dem anhaltenden Völkermord an den Palästinenser*innen in Gaza.

Dieses Briefing basiert auf:

- **Sekundärrecherchen:** Diese umfassen Fachliteratur, Allgemeine Bemerkungen der UN-Fachausschüsse, Berichte von UN-Sonderberichterstatter*innen, behördliche und nicht-behördliche Daten zu rassistischen Vorfällen, öffentlich zugängliche Urteile des Verwaltungsgerichts Wien, Beiträge in sozialen Medien, Medienberichte sowie Äußerungen und Berichte von Amtsträger*innen. Dies in Bezug auf Solidaritätsbekundungen mit Palästinenser*innen in Gaza, einschließlich Proteste, zwischen dem 7. Oktober 2023 und dem 31. Oktober 2025.
- **Beobachtungen von Aktivist*innen,** die Solidarität mit Palästinenser*innen in dieser Zeit geäußert haben, und den Erfahrungen anderer Einzelpersonen: Zur Projekteingrenzung sprachen Forscher*innen von Amnesty International mit neun Menschenrechtsaktivist*innen, die Veranstaltungen und Versammlungen in Solidarität mit den Palästinenser*innen abhielten bzw. Fälle von Repression beobachten; zwei zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich mit antimuslimischem Rassismus und Islamophobie bzw. mit Pressefreiheit befassen; und einem*r Journalist*in. Es wurden keine formellen Fokusgruppendifkussionen durchgeführt, stattdessen wurden Gespräche sowohl einzeln als auch in informellen Gruppen geführt. Zwischen Juli und November 2025 sprach Amnesty International mit 19 Personen in semi-strukturierten Interviews sowohl online als auch persönlich. Alle Interviews wurden in deutscher Sprache geführt. Vier Befragte arbeiteten für vier verschiedene österreichische zivilgesellschaftliche Organisationen (zwei Befragte sind Expert*innen für Diskriminierung und Rassismus und die anderen beiden für internationales Recht bzw. für Kommunikation). Amnesty International interviewte auch drei Expert*innen (die zu Israel und Palästina bzw. zu Anthropologie und Religionswissenschaft arbeiten) und zwei Journalist*innen. Zehn Befragte waren Aktivist*innen: fünf von ihnen identifizierten sich als palästinensisch, einschließlich einer Person die sich als österreichisch-palästinensisch identifizierte; vier Aktivist*innen bezeichneten sich als jüdisch (eine*r aus Israel, zwei aus Österreich und eine*r aus den Vereinigten Staaten); eine*r als keines von beidem. Zum Zeitpunkt des Interviews lebten alle Interviewpartner*innen bis auf eine Person in Österreich. Amnesty International identifizierte diese Personen und Organisationen durch Kontaktaufnahme mit Gruppen, die zum Start der globalen Kampagne von Amnesty International „Stop the Genocide in Gaza“ ihre Solidarität mit den Palästinenser*innen in Gaza zum Ausdruck brachten und durch Sekundärrecherche.

Amnesty International befragte alle interviewten Personen zu ihren Erfahrungen, wenn sie sich an Aktionen und Solidaritätsbekundungen für Palästinenser*innen in Gaza beteiligten und wenn sie die Handlungen der Regierung Israels kritisierten, sowie zu ihren Erfahrungen mit Rassismus (online, am Arbeitsplatz, im Freundes- und Familienkreis oder bei öffentlichen Versammlungen). In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der informierten Zustimmung und den Forschungsstandards von Amnesty International wird die Identität einiger Befragter auf deren Wunsch und aus persönlichen oder Sicherheitsgründen durch die Verwendung eines Pseudonyms oder anderer Mittel zur Anonymisierung identifizierender Details geschützt. Elf Befragte wünschten sich eine Anonymisierung: Die meisten befürchteten negative Auswirkungen an ihrem Arbeitsplatz oder wollten sich selbst, ihre Angehörigen oder ihre Geschäftstätigkeiten nicht gefährden.

Als Beispiel für die akademische Freiheit analysierte Amnesty International das Verhalten der Universität Wien bei vier Veranstaltungen, die Diskussionen zu Israels Genozid an den Palästinenser*innen in Gaza oder die Lage der Palästinenser*innen im Besetzten Palästinensischem Gebiet (OPT) betrafen sowie die Erfahrungen einer Wissenschaftlerin während ihres Bewerbungsverfahrens, nachdem sie ihre Solidarität mit Palästinenser*innen ausgedrückt hatte. Diese Universität wurde ausgewählt, weil es mehrere Medienberichte über Einschränkungen von Vorlesungen zu Palästina an dieser Universität gab.¹

Am 20. Oktober 2025 kontaktierte Amnesty International das Bundeskanzleramt sowie das Bundesministerium für Justiz mit einem Fragenkatalog und der Gelegenheit, diesen persönlich oder schriftlich zu beantworten. Amnesty International richtete am 6. November 2025 auch eine Reihe von Fragen an die Universität Wien und bot ihr an, auf diese im Rahmen eines persönlichen Gesprächs oder schriftlich zu antworten. Am 24. November 2025 antwortete das Büro des Rektorats der Universität Wien per E-Mail auf den von Amnesty International Österreich versendeten Brief. Amnesty International Österreich erhielt am 24. November 2025 eine schriftliche Antwort des Bundesministeriums für Justiz und am 29. Dezember 2025 eine Antwort des Bundeskanzleramts.

Am 13. Jänner 2026 erhielten das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Justiz sowie die Universität Wien die Möglichkeit, vor der Veröffentlichung des Briefings zu den zentralen Erkenntnissen von Amnesty International Stellung nehmen. Am 23. Jänner 2026 erhielt Amnesty International Österreich schriftliche Antworten des Bundeskanzleramts, der Universität Wien und des Bundesministeriums für Justiz. Alle Informationen, die von den Regierungsbehörden und der Universität Wien eingegangen sind, wurden geprüft und, sofern relevant, in dieses Briefing aufgenommen.

TERMINOLOGIE

In diesem Briefing:

„Antimuslimischer Rassismus“ und „Islamfeindlichkeit“ werden in diesem Briefing synonym verwendet. Der Begriff „antimuslimischer Rassismus“ beschreibt Angst, Vorurteile und Hass gegenüber muslimischen oder muslimisch-gelesenen Menschen, die zu Provokation, Feindseligkeit und Intoleranz führen. Dies basiert auf der beim Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eingereichten Arbeitsdefinition von Islamfeindlichkeit.²

Anti-palästinensischer Rassismus ist ein neueres Konzept, das verwendet wird, um Formen des Rassismus zu beschreiben, die speziell auf Palästinenser*innen abzielen. Die Arab Canadian Lawyers Association definierte „antipalästinensischen Rassismus“ als eine Form von anti-arabischem Rassismus, der Palästinenser*innen oder ihre Erzählungen zum Schweigen bringt, ausschließt, auslöscht, stereotypisiert, diffamiert oder entmenslicht. Antipalästinensischer Rassismus nimmt verschiedene Formen an, einschließlich: Leugnung der Nakba und Rechtfertigung von Gewalt gegen Palästinenser*innen; Nichtanerkennung der Palästinenser*innen als indigenes Volk mit einer kollektiven Identität, Zugehörigkeit und Rechten in Bezug auf das besetzte und historische Palästina; Auslöschung der Menschenrechte und der gleichen Würde und des gleichen Wertes der Palästinenser*innen; Ausschluss oder Druck auf andere, um palästinensische Perspektiven, Palästinenser*innen und ihre Verbündeten auszuschließen; Verleumdung der Palästinenser*innen

¹ For instance, Der Standard, „Uno-Expertin Albanese in Wien: 'Israel will in Gaza nicht nur siegen, sondern zerstören'“, 7 December 2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000248291/uno-expertin-albanese-in-wien-israel-will-in-gaza-nicht-nur-siegen-sondern-zerstoeren> (in German). Der Standard, „Uni Wien zieht Reißleine und sagt 'Palästine'-Vortragsreihe ab“, 3 November 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000193723/uni-wien-zieht-reissleine-und-sagt-palastine-vortragsreihe-ab> (in German).

² Professor Imran Awan and Dr Irene Zempi, A Working Definition of Islamophobia: A Briefing Paper prepared For the Special Rapporteur on freedom of religion or belief Preparation for the report to the 46th Session of Human Rights Council, November 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/ProfAwan-2.pdf>

und ihrer Verbündeten durch Beleidigungen wie etwa von Natur aus antisemitisch, eine terroristische Bedrohung/Sympathisant*in oder gegen demokratische Werte gerichtet zu sein.³

Der Begriff „Antisemitismus“ wird verwendet, um Diskriminierung, Vorurteile, stereotype Diskurse und Feindseligkeit zu beschreiben, die gegen Menschen, die jüdisch sind oder als jüdisch wahrgenommen werden, und/oder gegen ihr Eigentum, ihre Gemeinschaft oder ihre religiösen Institutionen aufgrund ihrer religiösen Überzeugungen oder ihrer ethnischen und kulturellen Identität gerichtet ist.⁴

DANKSAGUNG

Amnesty International möchte sich herzlich bei allen bedanken, die der Organisation ihre persönlichen Geschichten und Erfahrungen anvertraut haben. Ohne sie wäre dieses Briefing nicht möglich gewesen.

³ Arab Canadian Lawyers Association, Anti-Palestinian Racism: Naming, Framing and Manifestations, 2022, <https://static1.squarespace.com/static/61db30d12e169a5c45950345/t/627dcf83fa17ad41ff217964/1652412292220/Anti-Palestinian+Racism-Naming%2C+Framing+and+Manifestations.pdf>, p 17.

⁴ This understanding is based on the United Nations (UN) Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, which defines religious intolerance and discrimination as “any distinction, exclusion, restriction or preference based on religion or belief and having as its purpose or as its effect nullification or impairment of the recognition, enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms on an equal basis. UN General Assembly (UNGA) Resolution 36/55: *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, adopted on, 25 November 1981, UN Doc. A/RES/36/55, Article 2.

2. EINLEITUNG

Nach den tödlichen, von der Hamas angeführten Angriffen im Süden Israels am 7. Oktober 2023, in denen die Hamas und andere bewaffnete Gruppen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, begann Israel eine Militäroffensive von beispielloser Größe, Schwere und Dauer im besetzten Gazastreifen (Gaza). Amnesty International hat festgestellt, dass Israel durch seine Politik, Handlungen und Unterlassungen Völkermord an den Palästinenser*innen in Gaza begangen hat und weiterhin begeht.⁵

In diesem Zeitraum führte Israel unerbittliche Luft- und Bodenangriffe durch, tötete über 72.000 Palästinenser*innen und verletzte weitere 170.000 schwer, darunter Zehntausende von Kindern. Israel vertrieb gewaltsam 90 % der 2,2 Millionen Palästinenser*innen in Gaza, viele von ihnen mehr als zehnmal. Trotz der Beschlüsse des Internationalen Gerichtshofs von 2024 behindert oder verweigert Israel weiterhin absichtlich den grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Personen sowie die Verteilung von Hilfsgütern im Gazastreifen, der zu fast 60 % aufgrund des anhaltenden Einsatzes der israelischen Armee zu einer No-Go-Zone für Palästinenser*innen geworden ist. Israel hat die Energieversorgung in Gaza eingeschränkt, was zusammen mit den Schäden und Zerstörungen zum Zusammenbruch der Wasser-, Sanitär- und Gesundheitssysteme führte. Es unterwarf Hunderte, wenn nicht Tausende von Palästinenser*innen aus Gaza der Haft ohne Kontakt zur Außenwelt sowie Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung.⁶ Diese Handlungen geschahen im breiteren Kontext Israels rechtswidriger militärischer Besetzung des Besetzten Palästinensischen Gebiets (Occupied Palestinian Territory – OPT) und seines Apartheidsystems gegen alle Palästinenser*innen, deren Rechte es kontrolliert.⁷

Seit Oktober 2023 gehen Menschen in Europa auf die Straße, um einen Waffenstillstand zu fordern sowie gegen Israels anhaltenden Völkermord an den Palästinenser*innen in Gaza und sein Apartheidsystem über die Palästinenser*innen zu protestieren. Sie bringen auch auf andere Weise ihre Solidarität mit den Palästinenser*innen in Gaza zum Ausdruck. In dieser Zeit richteten zum Beispiel Studierende in der gesamten Region Protestcamps an Universitäten ein, um den Abbruch der Beziehungen zu Israel und die Desinvestition aus Israel zu fordern. Viele europäische Länder reagierten auf diese friedlichen Versammlungen und Solidaritätsbekundungen mit unverhältnismäßigen Einschränkungen, darunter diskriminierende präventive Verbote sowie Verbote bestimmter Sprechchöre, palästinensischer Flaggen, Kuffiyehs und anderer Symbole. Reaktionen umfassten auch stigmatisierende und schädliche Rhetorik von Amtsträger*innen, einschließlich hochrangiger Politiker*innen, gegen Demonstrierende sowie die Anwendung exzessiver Gewalt und willkürlicher Inhaftierung von Demonstrierenden und die Auflösung friedlicher Proteste einschließlich Protestcamps der Studierenden.⁸ Recherchen von Amnesty International stellten ein beunruhigendes Muster in ganz Europa fest: Viele dieser Beschränkungen entsprechen nicht den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. Sie verschärfen auch rassistische Vorurteile und Stereotypen und geben Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich des Versagens der europäischen Länder, Rassismus und alle anderen Formen der Diskriminierung zu bekämpfen. Zudem zeigen sie institutionalisierten Rassismus gegenüber arabischen und muslimischen Menschen, und besonders gegenüber Palästinenser*innen, auf.

Wie im übrigen Europa äußerten auch Menschen in Österreich ihre Solidarität mit Palästinenser*innen und protestierten gegen den anhaltenden Genozid an den Palästinenser*innen in Gaza. Ihre Solidaritätsbekundungen beinhalteten Proteste, wiederkehrende Mahnwachen,

⁵ Amnesty International, *Amnesty concludes Israel is committing genocide in Gaza*, 5 December 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/12/amnesty-international-concludes-israel-is-committing-genocide-against-palestinians-in-gaza/>.

⁶ Amnesty International, *Amnesty concludes Israel is committing genocide in Gaza*, 5 December 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/12/amnesty-international-concludes-israel-is-committing-genocide-against-palestinians-in-gaza/>.

⁷ Amnesty International, *Israel's apartheid against Palestinians: Cruel system of domination and crime against humanity* (Index: MDE 15/5141/2022), 1 February 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/5141/2022/en/>.

⁸ Amnesty International, *Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries* (Index: EUR 01/8199/2024), 8 July 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/8199/2024/en/>.

Protestcamps von Studierenden und Stunts wie das Zeigen von Anti-Völkermord-Bannern während Parlamentsitzungen oder bei kulturellen Veranstaltungen.⁹ Die österreichische Regierung sprach in dieser Zeit hingegen seine ungebrochene Solidarität mit dem Staat Israel aus.¹⁰

A. ANSTIEG VON DISKRIMINIERUNG UND RASSISTISCHEN VORFÄLLEN

Bereits vor dem 7. Oktober 2023 hoben Berichte und Erkenntnisse verschiedener internationaler Expert*innenorganisationen mangelnde effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus in Österreich hervor. So stellte die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in ihrem Bericht über Österreich aus dem Jahr 2020 „ein hohes Maß an Islamfeindlichkeit“ fest und merkte an, dass „der öffentliche Diskurs zunehmend fremdenfeindlich geworden ist“. Weiter heißt es: „Während das Hauptziel von Hassreden ... Migrantinnen und Migranten insbesondere mit muslimischem Hintergrund sind, ist auch ein Anstieg des Antisemitismus zu verzeichnen.“¹¹

Die UN-Sonderberichterstatterin über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz äußerte am Ende ihres Besuchs in Österreich im Dezember 2023 ihre tiefe Besorgnis „über das zunehmende Ausmaß des Antisemitismus in Österreich“. Sie führte auch aus: „Mir wurde berichtet, dass Islamfeindlichkeit, anti-arabischer Rassismus und anti-palästinensischer Rassismus seit dem 7. Oktober 2023 zugenommen haben, was den eindeutig inakzeptablen globalen Trends in dieser Hinsicht entspricht. Auch die Wahlkampfzeiten, in denen in Österreich abträgliche Rhetorik verwendet wird, wurden als Auslöser für zunehmende Islamfeindlichkeit und damit verbundene Formen von Rassismus genannt.“¹²

Aussagen zivilgesellschaftlicher Organisationen deuten darauf hin, dass nach 2023 - nach den tödlichen, von der Hamas angeführten Angriffen in Südisrael Ende 2023 und dem anhaltenden Völkermord Israels an den Palästinenser*innen in Gaza - Organisationen einen starken Anstieg rassistischer, islamophober und antisemitischer Vorfälle in Österreich verzeichneten.¹³

ANSTIEG VON ANTIMUSLIMISCHEN RASSISMUS

Antimuslimischer Rassismus ist in Österreich seit Langem eine Sorge. Bereits vor dem 7. Oktober 2023 wiesen die Berichte und Ergebnisse verschiedener internationaler Organisationen auf ein hohes Maß an Rassismus in Österreich und auf mangelnde wirksame Maßnahmen der österreichischen Regierung zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung hin. Im Jahr 2022

⁹ Amnesty International, *Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries* (Index: EUR 01/8199/2024), 8 July 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/8199/2024/en/>, p 97; Der Standard, *Mahnwachen für den Frieden: "Gewalt führt nur zu mehr Gewalt"*, 24 November 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000196624/mahnwachen-fuer-den-frieden-gewalt-fuehrt-nur-zu-mehr-gewalt>; Puls 24, *"Stoppt den Genozid" - Störaktion im Parlament*, 15 January 2024, <https://www.puls24.at/news/politik/stoppt-den-genozid-stoeraktion-im-parlament/318246>; FM4, *Wie das Palästina-Protestcamp in der Uni Wien für Aufregung sorgt*, 7 May 2024, <https://fm4.orf.at/stories/3041039/>; Die Presse, *Palästina-Protestcamp vor der TU Wien errichtet – und wieder geräumt*, 29 May 2024, <https://www.diepresse.com/18512066/palaestina-protestcamp-vor-der-tu-wien-errichtet-und-wieder-geraeumt#slide-1-1>; ORF, *Antisraelische Demo von Polizei untersagt*, 7 October 2024, <https://wien.orf.at/stories/3276220/>; Die Zeit, *Propalästinensische Aktivisten stören Salzburger Festspiele*, 26 July 2025, <https://www.zeit.de/kultur/2025-07/oesterreich-salzbuerger-festspiele-eroeffnung-gaza-protest>. en

¹⁰ Federal Chancellery, Austria, "Bundeskanzler Nehammer: Stehen immer an der Seite Israels", 9 October 2023, <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/bundestkanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2023/10/kanzler-nehammer-stehen-immer-an-der-seite-israels.html>; Israeli Ministry of Foreign Affairs, *President Herzog meets with Austrian Chancellor Karl Nehammer*, 25 October 2023, <https://www.gov.il/en/pages/president-herzog-meets-with-austrian-chancellor-karl-nehammer-25-oct-2023>; Austrian Ministry of Foreign Affairs, *Foreign Minister Schallenberg in Israel: Overcoming difficult times together as close partners*, 27 February 2024, <https://www.bmeia.gv.at/en/ministerium/presse/aktuelles/2024/02/foreign-minister-schallenberg-in-israel-overcoming-difficult-times-together-as-close-partners>

¹¹ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Report on Austria, Sixth Monitoring Cycle*, 7 April 2020, <https://rm.coe.int/report-on-austria-6th-monitoring-cycle-/16809e826f>, para 36.

¹² UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, *End of Mission Statement*, 9 December 2025, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/statements/20251209-eom-stm-austria-sr-contemporary-forms-racism-en.pdf>

¹³ Antisemitismus Meldestelle, *Antisemitic cases 2023 in Austria*, 2024, https://fca755ac-004d-4a98-bf62-6ebd5ba1ecc3.filesusr.com/ugd/49f9f8_5da10887d19c44aea2e3773cef56ca91.pdf, p. 7. Notably, government authorities as well as non-state actors refer to the IHRA WDA when collecting data. Dokumentationsstelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2023, 2024*, https://dokustelle.at/fileadmin/Dokumente/Reports/Report_2023/Dokustelle_Oesterreich_Report_2023.pdf, p. 2, 74.

stellte Amnesty International fest, dass im Laufe der Jahre mehrere Staaten in Europa, einschließlich Österreich, Muslim*innen stigmatisiert und einer Reihe diskriminierender und rassistischer Gesetze, Richtlinien und Praktiken unterworfen haben.¹⁴ Laut einer Umfrage, die 2022 für einen Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) unter der muslimischen Bevölkerung in Österreich durchgeführt wurde, hatten 66 % der muslimischen Befragten in den zwölf Monaten vor der Umfrage Diskriminierung erfahren. Das war der höchste Prozentsatz unter den befragten EU-Mitgliedstaaten.¹⁵

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurden in Europa Begriffe wie *race*, Religion und ethnische Zugehörigkeit mit einem vagen Konzept namens „politischer Islam“ verschmolzen. In diesem Zusammenhang werden Muslim*innen weithin als „radikalisiert“ und als Gefahr für die nationalen Sicherheitsinteressen des Westens wahrgenommen.¹⁶ Dies ist relevant für Österreichs sogenannten „Kampf gegen den politischen Islam“ – weiter unten ausführlicher besprochen –, der während der Koalitionsregierung zwischen der Volkspartei (ÖVP) und der FPÖ (FPÖ) in den Jahren 2017-2019 im Vordergrund stand.¹⁷ Weitere Maßnahmen, die die Stigmatisierung der muslimischen Gemeinschaft in Österreich als Ganzes weiter verschärften, waren die Einrichtung einer neuen Dokumentationsstelle Politischer Islam durch die österreichische Regierung als Teil der Strategie zur „Bekämpfung des politischen Islam“.¹⁸ Eine der ersten Handlungen der neu geschaffenen Stelle bestand in der Erstellung der sogenannten „Islam-Landkarte“.¹⁹ Diese listet alle in Österreich aktiven muslimischen Vereine, Religionsgemeinschaften und Dachorganisationen auf. Diese Maßnahme stellte die muslimische Zivilgesellschaft in Österreich pauschal unter Generalverdacht, indem diese Liste diese Organisationen stigmatisierte und durch das Teilen sensibler Informationen über ihre Mitglieder diese Sicherheitsrisiken aussetzte.²⁰

Die Rolle von Politiker*innen, die sich einer abträglichen Rhetorik bedienen, zeigt sich durch öffentliche Äußerungen mancher Politiker*innen. Diese zeigen ein negatives homogenisiertes Bild von „Muslim*innen aus anderen Ländern“, die automatisch Muslim*innen mit Antisemitismus in Verbindung bringen und Antisemitismus als „importiertes Phänomen“ darstellen. Zum Beispiel erklärte im Jahr 2020 die damalige Integrationsministerin Susanne Raab öffentlich, dass die „Flüchtlingswelle“ im Jahr 2015 viele Menschen nach Österreich gebracht habe, die in ihren Herkunftsländern Antisemitismus und Feindseligkeit gegenüber Jüd*innen verinnerlicht hätten.²¹ Auf einer Pressekonferenz zur sogenannten „Islam-Landkarte“, die darauf abzielt, einen Überblick islamischer Einrichtungen und Organisationen zu schaffen, sagte dieselbe Ministerin: „Der politische Islam mit seinen verschiedenen Ausprägungen ist eine Bedrohung für unser Wertesystem. Er ist eine Gefahr für unsere liberale Demokratie, aber auch für unsere Grundrechte und die Ausübung unserer Religionsfreiheit. Natürlich sind nicht alle Aktivitäten des politischen Islam strafrechtlich relevant, aber es ist unsere Aufgabe als Gesellschaft, dass wir überall dort Transparenz schaffen, wo an unserem

¹⁴ Amnesty International, *Regional Overview of Islamophobia in Europe, Submission to PACE* (Index: EUR 01/5659/2022), 1 June 2022,

¹⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Being Muslim in the EU*, 2024, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-being-muslim-in-the-eu_en.pdf, p. 36.

¹⁶ Amnesty International, *Regional Overview of Islamophobia in Europe, Submission to PACE* (Index: EUR 01/5659/2022), 1 June 2022, <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2022/09/PACE-submission-Islamophobia-1-June-2022.pdf>

¹⁷ Government Programme of Work, *Zusammen. Für Österreich. Regierungsprogramm 2017 - 2022*, https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf (accessed 18. December 2025).

¹⁸ Federal Chancellery, Integrationsministerin Raab: Dokumentationsstelle Politischer Islam nimmt Arbeit auf, 15 July 2020, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/integrationsministerin-raab-dokumentationsstelle-politischer-islam-nimmt-arbeit-auf.html>

¹⁹ Islam Map, www.islam-landkarte.at (accessed 18 December 2025)

²⁰ Amnesty International Austria, Twitter @amnestyaustria, 28 May 2021, <https://twitter.com/amnestyaustria/status/1398203960499097600>; While the Minister for Integration rejected such concerns, stating that the project did not target a specific religion or Muslims but those who "want to undermine Austria's foundation of values", and that the map "created transparency and shed light on structures",²⁰ the way the map has been created, published and framed is highly stigmatizing, further embedding anti-Muslim racism in public discourse and society, as noted by the Council of Europe Special Representative of the Secretary General on antisemitic, anti-Muslim and other forms of religious intolerance and hate crimes, urging the Austrian authorities to withdraw the map. The representative also noted that through the publication of (private) addresses and other details, people perceived the map as a threat to their security.

²¹ Federal Chancellery, Integrationsministerin Raab: Offensive gegen Antisemitismus nach Synagogen-Angriffen, 27 August 2020, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/integrationsministerin-raab-offensive-gegen-antisemitismus-nach-synagogen-angriffen.html> (accessed 18 December 2025)

demokratischen Wertefundament gesägt wird.“²² Im Jahr 2025 sagte die Landeshauptfrau Niederösterreichs, man brauche Maßnahmen „im Kampf gegen den Islam“.²³ Nach einem öffentlichen Aufschrei formulierte sie ihre Aussage später zu „politischen Islam“ um.²⁴

Aussagen österreichischer Regierungsquellen und zivilgesellschaftlicher Organisationen deuten darauf hin, dass nach den von der Hamas angeführten Angriffen im Süden Israels am 7. Oktober 2023 und dem anhaltenden Völkermord Israels an den Palästinenser*innen im Gazastreifen eine starke Zunahme islamfeindlicher Vorfälle in Österreich stattgefunden hat.²⁵ Die zivilgesellschaftliche Dokustelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus in Österreich verzeichnete im Jahr 2023 insgesamt 1.522 antimuslimische Vorfälle, mit über 60% die zwischen Oktober und Dezember 2023 gemeldet wurden und auf einen steilen Anstieg nach dem 7. Oktober 2023 hinweisen.²⁶ Am 6. November 2023 veröffentlichte die Organisation eine Erklärung mit dem Titel „Besorgniserregender Anstieg an Meldungen von Antimuslimischem Rassismus“. Darin hieß es: „Seit Oktober 2023 verzeichnet die Dokustelle Österreich mehr Fälle als in den Monaten Jänner bis September dieses Jahres insgesamt.“²⁷ Darüber hinaus verzeichnete das Innenministerium einen Anstieg um 13 % der im Jahr 2023 begangenen antimuslimischen Hassverbrechen im Vergleich zu 2022.²⁸ Im Jahr 2024 wurden der Dokustelle 1.336 antimuslimische Übergriffe gemeldet, von denen viele im Zusammenhang mit Solidaritätskundgebungen für Palästinenser*innen in Gaza²⁹ begangen wurden. Das Innenministerium gab an, dass in 2024 246 Hassverbrechen (Anstieg von 7%) gegen muslimische Menschen³⁰ begangen worden seien.

Zwei Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die im Bereich Antirassismus und Nicht-Diskriminierung tätig sind, berichteten Amnesty International über den strukturellen Rassismus und die Diskriminierung, die solchen Übergriffen zugrunde liegen. Dunia, Leiterin der Rechtsberatung einer dieser Organisationen, erklärte gegenüber Amnesty International:

„Antimuslimischer Rassismus ist sowohl in den Medien als auch in der Politik normalisiert. Die Menschen sind nicht schockiert.“ Sie erklärt weiter: „Muslim*innen werden nie nur als Opfer gesehen, sondern immer auch als Täter. Das zeigt sich in der öffentlichen Debatte, in der Muslime ständig aufgefordert werden, sich vom 7. Oktober 2023 zu distanzieren. Das ist tief in unserer Gesellschaft und im Rassismus verankert.“³¹

ANTI-PALÄSTINENSISCHER RASSISMUS

Anti-palästinensischer Rassismus ist eine Form des Rassismus, der Palästinenser*innen oder ihre Narrative zum Schweigen bringt, ausschließt, ausradiert, stereotypisiert, diffamiert oder

²² Federal Chancellery, Integrationsministerin Raab: Spaltende und integrationsfeindliche Ideologie darf sich in Österreich nicht verbreiten, 27 May 2021, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2021/05/integrationsministerin-raab-spaltende-und-integrationsfeindliche-ideologie-darf-sich-in-oesterreich-nicht-verbreiten.html> (accessed 18 December 2025)

²³ ORF, *Muslime empört über Mikl-Leitner-Aussage*, 6 January 2025, <https://religion.orf.at/stories/3228317/>.

²⁴ Die Presse, *Kampf gegen den Islam – wirklich?*, 7 January 2025, <https://www.diepresse.com/19232665/kampf-gegen-den-islam-wirklich>.

²⁵ Antisemitismus Meldestelle, *Antisemitic cases 2023 in Austria*, 2024, https://fca755ac-004d-4a98-bf62-6ebd5ba1ecc3.filesusr.com/ugd/49f9f8_5da10887d19c44aea2e3773cef56ca91.pdf, p. 7 ; Dokumentationsstelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2023, 2024*, https://dokustelle.at/fileadmin/Dokumente/Reports/Report_2023/Dokustelle_Oesterreich_Report_2023.pdf, p. 2, 74.

²⁶ Dokustelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2023, 2024*, <https://dokustelle.at/reports/dokustelle-report-2023> p.9.

²⁷: The statement referred to smears on residential complexes and Muslim institutions, including calls to “kill all Muslims”. The organization further received reports on teachers asking pupils to give political statements about Israel and Palestine in class. Reportedly, especially on social media, Muslims were not only being equated with terrorism and violence but also given the sole responsibility for antisemitism in Austria. The organisation stated that there was a particular increase on social media, Muslims were being regularly dehumanized, compared to animals and portrayed as “ready to murder”. See Dokustelle für Islamfeindlichkeit & antimuslimischen Rassismus, *Besorgniserregender Anstieg an Meldungen von Antimuslimischem Rassismus*, 6 November 2023, https://dokustelle.at/fileadmin/user_upload/Stellungsname_Dokustelle_OE_6.11.2023.pdf

²⁸ Ministry of Interior, *Status report on Hate Crimes 2023, 2024*, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/285_2024_Hate_Crime_Bericht_2023_English_V20241009_webBF.pdf, p.53.

²⁹ Dokustelle Islamfeindlichkeit und Antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2024*, <https://dokustelle.at/reports/dokustelle-report-2024> (accessed 18 December 2025), see page 12 for increase of reported cases since 2015.

³⁰ Ministry of Interior, *Status report on Hate Crimes 2024*, July 2025, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/160_2025_Hate_Crime_Bericht_2024_V20250723_webBF.pdf , p. 93.

³¹ Interview with Dunia, 31 July 2025, online.

entmenslicht. Anti-palästinensischer Rassismus nimmt verschiedene Formen an, darunter: die Nakba zu leugnen und Gewalt gegen Palästinenser*innen zu rechtfertigen; die Palästinenser*innen nicht als indigenes Volk mit einer kollektiven Identität, Zugehörigkeit und Rechten in Bezug auf das besetzte und historische Palästina anzuerkennen; die Menschenrechte und die gleiche Würde und den gleichen Wert der Palästinenser*innen auszulöschen; andere auszuschließen oder unter Druck zu setzen, palästinensische Perspektiven, Palästinenser*innen und ihre Verbündeten auszuschließen; die Verleumdung der Palästinenser*innen und ihrer Verbündeten durch Beleidigungen, wie z.B. inhärent antisemitisch zu sein, eine terroristische Bedrohung/Sympathisant*in oder gegen demokratische Werte eingestellt zu sein.³²

Eine in Jerusalem geborene **österreichisch-palästinensische befragte Person**, die seit vielen Jahren in Österreich lebt, berichtete Forscher*innen von Amnesty International, wie sie den Rassismus gegenüber Palästinenser*innen nach dem 7. Oktober 2023 erlebte:

„Es gab einen großen Unterschied mit dem 7. Oktober [2023], daher war es auch so schwierig für viele das Thema zu behandeln. Ich habe immer das Gefühl, mich rechtfertigen zu müssen, wenn mich wer anspricht. Sobald es erkennbar ist, dass ich palästinensisch bin, gibt es Erklärungsbedarf. Am Anfang habe ich es verstanden, weil der Schock vom 7. Oktober so groß war. Dabei haben zeitgleich die israelischen Angriffe begonnen und wir waren da emotional schon woanders... Nach einem halben Jahr habe ich dann nicht mehr verstanden, warum ich immer sagen muss, dass ich den 7. Oktober verurteile und, dass es ein Massaker war. Man ist dazu gezwungen. Jetzt kommt es mir schon wie eine gelernte Parole vor. Sonst kommt man nicht in den Diskurs.“³³

Amnesty International konnte keine Daten über Rassismus gegen Palästinenser*innen identifizieren, da es im Allgemeinen an aufgeschlüsselten Daten über die Erfahrungen von Palästinenser*innen mangelt.³⁴ Die österreichische Regierung sammelt diese aufgeschlüsselten Daten nicht, weshalb es schwierig ist, anti-palästinensischen Rassismus als eine Form von Rassismus zu identifizieren und zu beobachten, die sich von anti-muslimischem Rassismus unterscheidet. Diese Überwachung ist von entscheidender Bedeutung, um die spezifischen Auswirkungen und Erfahrungen der Palästinenser*innen zu verstehen und Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz und die Behebung von Diskriminierungen gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen zu gewährleisten.

ÖSTERREICHS VERPFLICHTUNGEN NACH INTERNATIONALEN MENSCHENRECHTSNORMEN

Die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind Eckpfeiler der internationalen Menschenrechtsnormen. In Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen ist die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle – unabhängig von *race*, Geschlecht, Sprache oder Religion – als eines der Ziele der Vereinten Nationen festgeschrieben.³⁵ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bekräftigt außerdem, dass jeder Mensch Anspruch auf alle in der Erklärung genannten Rechte und Freiheiten hat, ohne irgendeinen Unterschied, wie etwa nach *race*, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigem Stand.³⁶ Alle zentralen internationalen Menschenrechtsübereinkommen enthalten Bestimmungen, die die Gleichheit wahren und Diskriminierung verbieten.³⁷

Als Vertragsstaat des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) hat Österreich, „Rassendiskriminierung zu verurteilen und sich zu

³² Anti-Palestinian Racism: Naming, Framing and Manifestations

³³ Interview with Anonymous, 10 July 2025, in person.

³⁴ UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 9 December 2025, available at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/statements/20251209-eom-stm-austria-sr-contemporary-forms-racism-en.pdf>

³⁵ United Nations, Charter, 24 October 1945, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>

³⁶ United Nations, Universal Declaration on Human Rights, General Assembly resolution 217 A, 10 December 1948, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

³⁷ United Nations Human Rights Council, *Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, 29 May 2025, UN Doc. A/HRC/59/62, <https://docs.un.org/en/A/HRC/59/62>, para. 11.

verpflichten, mit allen geeigneten Mitteln und unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Rassendiskriminierung in all ihren Formen zu verfolgen (...)“.³⁸ In diesem Sinne ist Österreich nach den internationalen Menschenrechtsnormen verpflichtet, das Vorgehen seiner nationalen und regionalen Behörden zu überprüfen und Gesetze und Vorschriften, die Diskriminierung aus rassistischen Gründen begründen oder aufrechterhalten, zu ändern oder aufzuheben.³⁹ Außerdem ist Österreich Vertragsstaat der wichtigsten Menschenrechtspakte, einschließlich des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – die alle von Österreich verlangen, Diskriminierung in Bezug auf die in diesen Konventionen und Verträgen garantierten Rechte zu verbieten.⁴⁰

Österreich hat weiters die Erklärung und das Aktionsprogramm von Durban unterzeichnet. Darin heißt es, dass „Rassismus und Rassendiskriminierung (...) gravierende Verletzungen aller Menschenrechte darstellen und deren volle Ausübung erheblich behindern sowie die offenkundige Wahrheit verleugnen, dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind, (...)“.⁴¹

Österreich ist daher verpflichtet, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um alle Formen von Diskriminierung – einschließlich aufgrund der Religion oder der nationalen Herkunft – sowie strukturellen Rassismus, einschließlich Antisemitismus und antimuslimischem Rassismus, entschlossen zu bekämpfen. Bisher existiert in Österreich jedoch weder ein umfassendes und konsequentes nationales Verbot von rassistischer Diskriminierung noch erfasst die Regierung aufgeschlüsselte Daten über rassistische Vorfälle.⁴² Darüber hinaus gibt es trotz der Empfehlung des UN-Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung und des UN-Menschenrechtsausschuss keinen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, einschließlich antimuslimischem Rassismus, in Österreich.⁴³ Wie die Sonderberichterstatterin über zeitgenössische Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz während ihres Besuchs in Österreich im Dezember 2025 feststellte, verfügt Österreich über nationale Strategien zur Bekämpfung von Rassismus, der von bestimmten Gruppen erlebt wird, wie die Nationale Strategie zur Integration der Roma und die Nationale Strategie gegen Antisemitismus. Es mangelt jedoch an einer ähnlichen Maßnahme gegenüber anderen marginalisierten Gruppen, einschließlich Afrikaner*innen und Menschen afrikanischer Abstammung und Personen, die von Islamophobie betroffen sind.⁴⁴

³⁸ United Nations, ICERD, Article 2 (1).

³⁹ OHCHR, ICERD Factsheet No 12, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet12en.pdf>

⁴⁰ United Nations, ICCPR Article 2; Council of Europe, ECHR, Article 14.

⁴¹ United Nations High Commissioner for Human Rights, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration and Program of Action, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf

⁴² Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding Observations: Austria, 23 October 2012, UN Doc. CERD/C/AUT/CO/18-20, para 4, 5, 11.

⁴³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding Observations: Austria, 23 October 2012, UN Doc. CERD/C/AUT/CO/18-20, para 9. Regarding measures against anti-Muslim racism, the Federal Chancellery referred Amnesty International in a written response received on 29 December 2025 to the “Anti-racism Strategy”. It was adopted by the former Ministry of Art, Culture, Public service and Sports (BMKÖS) in 2024 and addresses, for instance, the issue of anti-Muslim racism. However, the strategy is limited to the responsibilities of said Ministry and does not constitute a comprehensive national action plan against racism. See BMKÖS, Antirassismus-Strategie (ARS), 2024, <https://www.bmwkms.gv.at/dam/jcr:ec8e92ef-f349-44d1-8700-94b5f5293030/ars.pdf>, p. 27.

⁴⁴ UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, End of Mission Statement, 9 December 2025, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/statements/20251209-eom-strm-austria-sr-contemporary-forms-racism-en.pdf>

3. HINDERNISSE UM SOLIDARITÄT MIT PALÄSTINENSER*INNEN AUSZUDRÜCKEN

In ihrem Bericht von 2024 stellte die UN-Sonderberichterstatterin über Meinungsäußerungsfreiheit fest, dass „der Konflikt in Gaza eine globale Krise der Meinungsäußerungsfreiheit ausgelöst hat [und dass] selten ein Konflikt die Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit so umfassend und weit über seine Grenzen hinaus in Frage gestellt hat“.⁴⁵ Die Sonderberichterstatterin identifizierte Herausforderungen für das Recht auf freie Meinungsäußerung, die in unmittelbarem oder mittelbarem Zusammenhang mit den israelischen Angriffen auf Gaza stehen. Dazu zählen die „diskriminierende und unverhältnismäßige Unterdrückung palästinensischer Stimmen“ sowie die „Verwischung der Grenzen zwischen geschützter und verbotener Meinungsäußerung“.⁴⁶

A. ÖSTERREICHS MENSCHENRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN

Österreich ist Vertragsstaat mehrerer internationaler Menschenrechtsverträge, darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)⁴⁷ und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).⁴⁸ Österreich hat gemäß dem Recht auf Nichtdiskriminierung zu achten und zu gewährleisten, dass alle Personen in seinem Hoheitsgebiet und unter seiner Gerichtsbarkeit ohne Ausnahme – also unabhängig von *race*, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder anderem Status – sämtliche im IPBPR verankerten Rechte ausüben können.⁴⁹

RECHT AUF FRIEDLICHE VERSAMMLUNG

Alle Menschen haben das Recht auf Versammlungsfreiheit zu friedlichen Zwecken. Die Staaten müssen dieses Recht ohne Diskriminierung jeglicher Art in Recht und Praxis achten, schützen und fördern.⁵⁰ Das Recht auf friedliche Versammlung schützt die gewaltfreie Versammlung von Personen zu bestimmten Zwecken, beispielsweise um sich zu äußern.⁵¹

Nach den internationalen Menschenrechtsnormen sind Versammlungen durch die Vermutung der Friedlichkeit geschützt und es obliegt den Behörden, überzeugende Beweise für das Gegenteil vorzulegen, wenn sie diese einschränken.⁵² Darüber hinaus schützen internationale Menschenrechtsnormen friedliche Versammlungen auch dann, wenn sie nach innerstaatlichem Recht als illegal gelten. Ausschlaggebend ist, dass eine Versammlung nicht allein durch vereinzelte Gewalttaten einzelner Teilnehmender ihren friedlichen Charakter verliert. Eine Versammlung kann nur dann als nicht friedlich bezeichnet werden, wenn die Behörden nachweisen, dass das Ausmaß der Gewalt sowohl schwerwiegend als auch offensichtlich innerhalb der Versammlung verbreitet ist.⁵³ In diesem Zusammenhang hat der Menschenrechtsausschuss festgestellt, dass Gewalt „in der Regel den Einsatz körperlicher Gewalt durch die Teilnehmenden gegen andere beinhaltet, die zu Verletzungen oder zum Tod oder zu schweren Sachschäden führen kann. Bloßes Drängeln und

⁴⁵ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited) para. 1.

⁴⁶ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited) para. 6.

⁴⁷ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Austria ratified on 10 September 1978.

⁴⁸ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), Austria ratified on 3 September 1958.

⁴⁹ ICCPR, Article 2(1); UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited) para. 9.

⁵⁰ UDHR, Article 20; ICCPR, Article 21; ECHR, Article 11.

⁵¹ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 4.

⁵² HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 17.

⁵³ HRC, General Comment 37 (previously cited), paras. 15, 17 and 19.

Schubsen oder die Störung des Fahrzeug- oder Fußgängerverkehrs oder der täglichen Aktivitäten stellen keine ‚Gewalt‘ dar.“⁵⁴

Staaten müssen akzeptieren, dass friedliche Versammlungen manchmal umstrittene Ideen zum Ausdruck bringen oder umstrittene Ziele verfolgen können.⁵⁵ Sie dürfen im Rahmen ihrer positiven Pflichten keine stigmatisierende Rhetorik gegenüber den Zielen der Versammlung oder deren Teilnehmenden verwenden.⁵⁶ Der Grundsatz der „Inhaltsneutralität“ ist entscheidend für die Bewertung, ob Einschränkungen des Rechts auf friedliche Versammlung zulässig sind oder nicht. Er schreibt vor, dass jeglicher Eingriff in das Recht nicht darauf abzielen darf, die Botschaft einer Versammlung einzuschränken. Davon ausgenommen sind Botschaften, die der Staat bereits nach den internationalen Menschenrechtsnormen zu verbieten hat.⁵⁷ In dieser Hinsicht sind die Staaten auch verpflichtet, gegen Hassreden vorzugehen, die im Rahmen von Versammlungen den Tatbestand der Aufstachelung zum Hass erfüllen. Wenn einzelne Teilnehmende solche Hassreden halten, müssen die Behörden die betreffenden Personen identifizieren und Maßnahmen gegen sie ergreifen, sollten aber den übrigen Teilnehmenden die weitere Ausübung ihres Rechts auf friedliche Versammlung gestatten.⁵⁸ Ein Vorgehen gegen die gesamte Versammlung kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn die Aufstachelung zum Hass untrennbar mit der Hauptbotschaft der Veranstaltung verbunden ist.⁵⁹ Jede Einschränkung des Rechts auf friedliche Versammlung muss gesetzlich vorgesehen, notwendig und verhältnismäßig sein, um mindestens einen der legitimen Zwecke zu erfüllen: den Schutz der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, den Schutz der öffentlichen Ordnung, den Schutz der öffentlichen Gesundheit oder Moral oder den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.⁶⁰ Das bedeutet, dass die Einschränkung das mildeste verfügbare Mittel darstellen muss, um das legitime Ziel zu erreichen (Grundsatz der Notwendigkeit). Sie soll das Wesen des Rechts unangetastet lassen und muss verhältnismäßig sein – das heißt, der Nutzen des Eingriffs muss die damit verbundenen Einschränkungen des Rechts überwiegen.

In Bezug auf die Überwachung von Versammlungen hat der Menschenrechtsausschuss klargestellt, dass diese von menschenrechtlichen Erwägungen geleitet sein sollte.⁶¹ Bei der Anordnung von Beschränkungen müssen die Behörden stets das Ziel verfolgen, das Recht zu wahren.⁶² Sie tragen die Beweislast dafür, dass die getroffenen Maßnahmen notwendig, verhältnismäßig und im Einzelfall gerechtfertigt sind. Der UN-Menschenrechtsausschuss stellt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 37 zum Recht auf friedliche Versammlung klar, dass das Verbot einer Versammlung immer das letzte einzusetzende Mittel sein muss und dass Staaten, anstatt präventive Verbote zu verhängen, in Betracht ziehen sollten, die Versammlung stattfinden zu lassen und erst danach zu entscheiden, ob angesichts möglicher Verstöße während der Veranstaltung Maßnahmen ergriffen werden sollten.⁶³ Versammlungen dürfen nur in Ausnahmefällen aufgelöst werden, beispielsweise wenn die Versammlung nicht mehr friedlich ist „oder wenn es eindeutige Anzeichen für eine unmittelbare Gefahr schwerer Gewalt gibt, die durch verhältnismäßigere Maßnahmen wie gezielte Festnahmen nicht angemessen bekämpft werden kann“. ⁶⁴ Die Tatsache, dass eine friedliche Versammlung nach innerstaatlichem Recht als rechtswidrig gilt oder dass es während einer friedlichen Versammlung zu

⁵⁴ HRC, General Comment 37 (previously cited), paras. 15-17.

⁵⁵ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 7.

⁵⁶ UN Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Report: *Protecting the rights to freedom of peaceful assembly and of association from stigmatization*, 31 July 2024, UN Doc. A/79/263, para. 11.

⁵⁷ HRC, General Comment 37 (previously cited), paras. 22, 26 and 48.

⁵⁸ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 65.

⁵⁹ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 50.

⁶⁰ ICCPR, Article 21; HRC, General Comment 37 (previously cited), para 40.

⁶¹ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 74 – 95.

⁶² HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 36 and 74.

⁶³ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 37.

⁶⁴ HRC, General Comment 37 (previously cited), para. 85.

geringfügigen Gesetzesverstößen kommt, sollte nicht zwangsläufig zu der Entscheidung führen, die Versammlung aufzulösen.⁶⁵

MEINUNGSÄUßERUNGSFREIHEIT UND AUFSTACHELUNG ZU HASS

Jede Person hat das gleiche Recht auf freie Meinungsäußerung. Österreich ist nach den internationalen Menschenrechtsnormen verpflichtet, dieses Recht zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.⁶⁶ Diese Verantwortung obliegt allen staatlichen Organen, d. h. der Exekutive, der Legislative und der Judikative, sowie anderen öffentlichen oder staatlichen Stellen auf allen Ebenen – national, regional und lokal.⁶⁷ Das Recht auf freie Meinungsäußerung garantiert das Recht, Informationen und Gedankengut jeder Art zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Es erstreckt sich auch auf Äußerungen, die schockieren, beleidigen oder verstören. Es schützt beispielsweise den politischen Diskurs, die Diskussion über Menschenrechte, die Medienfreiheit, Kommentare über öffentliche Angelegenheiten, kulturelle und künstlerische Ausdrucksformen und die Lehre.⁶⁸ Alle Formen des Ausdrucks sind geschützt, einschließlich gesprochener, geschriebener und gebärdensprachlicher sowie nonverbaler Ausdrucksformen wie Bilder und Kunstobjekte. Auch die Mittel zu ihrer Verbreitung sind geschützt, darunter Bücher, Zeitungen, Broschüren, Plakate, Banner, Kleidung und Schriftsätze. Dazu gehören auch alle Formen der audiovisuellen, elektronischen und Online-Meinungsäußerung.⁶⁹

Nach Artikel 19 (3) IPbPR müssen Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung alle Elemente eines strengen dreiteiligen Tests erfüllen. Einschränkungen müssen auf einem klaren, öffentlich zugänglichen Gesetz beruhen, das den Behörden keinen übermäßigen Ermessensspielraum gewährt.⁷⁰ Zudem müssen sie nachweislich notwendig und verhältnismäßig sein, um legitime Ziele zu schützen – etwa die nationale oder öffentliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung, Gesundheit oder Moral oder die Rechte und den Ruf anderer.⁷¹ Einschränkungen, die diesen Test nicht erfüllen, verletzen die Meinungsäußerungsfreiheit, auch wenn keine Strafen verhängt werden. Einschränkungen dürfen niemals das Recht auf freie Meinungsäußerung selbst gefährden⁷² und dürfen weder in ihrer Absicht noch in ihrer Wirkung diskriminierend sein.⁷³ Es muss verfahrensrechtliche Garantien gegen missbräuchliche Einschränkungen geben, einschließlich der Möglichkeit, bei einer unabhängigen Stelle, die den Sachverhalt in irgendeiner Form rechtlich überprüfen kann, Rechtsmittel einzulegen.⁷⁴ Der Menschenrechtsausschuss hat klargestellt, dass „Absatz 3 [von Artikel 19 IPBPR] niemals als Rechtfertigung für die Unterdrückung von Befürwortungen der Mehrparteiendemokratie, demokratischer Grundsätze und Menschenrechte herangezogen werden darf“.⁷⁵

Die Meinungsäußerungsfreiheit darf jedoch nicht als Freibrief für die Anstiftung zu Diskriminierung, Feindseligkeit und Gewalt gegen andere missbraucht werden. Gemäß Artikel 20 IPBPR sind Staaten verpflichtet, jedes „Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“⁷⁶, in einer Weise zu verbieten, welche die Kriterien des dreiteiligen Tests erfüllen.⁷⁷ Das verbotene Eintreten für Hass ist mehr als nur die

⁶⁵ HRC, General Comment 37 (previously cited), paras. 15, 17, 85.

⁶⁶ UDHR, Article 19; ICCPR, Article 19; ECHR, Article 10.

⁶⁷ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 7.

⁶⁸ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 11.

⁶⁹ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 12.

⁷⁰ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 25.

⁷¹ ICCPR, Article 19(3); HRC, General Comment 34 (previously cited), paras. 21-22.

⁷² HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 21.

⁷³ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 26.

⁷⁴ ICCPR, Article 2(3).

⁷⁵ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 23.

⁷⁶ ICCPR, Article 20(2).

⁷⁷ HRC, General Comment 34 (previously cited), para. 50.

Äußerung von Gedankengut oder Meinungen, die gegenüber Mitgliedern einer bestimmten Gruppe von Hass erfüllt sind. Die Behörden sind verpflichtet, jeden Einzelfall sorgfältig zu prüfen, dabei verfahrensrechtliche Garantien zu wahren und nachzuweisen, dass die betreffende Äußerung mit der Absicht erfolgte, öffentlich Hass gegen eine bestimmte Gruppe zu schüren. Zudem muss die Äußerung eine konkrete Gefahr von Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt gegen diese Gruppe begründen.⁷⁸

Der Aktionsplan von Rabat zum Verbot von Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, der 2012 unter der Schirmherrschaft des Amts des UN-Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) verabschiedet wurde, fordert eine klare Unterscheidung zwischen drei Kategorien von Äußerungen: 1. Strafbare Äußerungen, 2. Äußerungen, die nicht strafrechtlich relevant sind, aber zivilrechtliche Klagen oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen rechtfertigen können sowie 3. Äußerungen, die keine rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen, jedoch Bedenken hinsichtlich Toleranz, Anstand und der Achtung der Rechte anderer aufwerfen. Der Aktionsplan definiert sechs Kriterien anhand derer bestimmt wird, welche Äußerungen nach nationalem Recht als Straftatbestand einzustufen sind:

- **Kontext:** Für die Beurteilung, ob Äußerungen Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt gegen die Zielgruppe schüren können, ist der Kontext von großer Bedeutung. Er kann außerdem eine direkte Auswirkung auf die Absicht und die Kausalität haben. Bei der Analyse des Kontexts ist die Äußerung in den sozialen und politischen Zusammenhang einzuordnen, der zum Zeitpunkt der Äußerung und ihrer Verbreitung bestand.
- **Redner*in:** Die gesellschaftliche Position oder der Status der sprechenden Person oder Organisation sollte berücksichtigt werden, insbesondere die Stellung der Person oder Organisation im Verhältnis zum Publikum, an das sich die Äußerung richtet.
- **Absicht:** Artikel 20 IPBPR setzt Absicht voraus. Fahrlässigkeit oder Leichtfertigkeit genügen nicht, um eine Handlung als Straftat nach Artikel 20 IPBPR zu werten, da dieser ein aktives „Eintreten“ und „Aufstacheln“ voraussetzt und nicht die bloße Verbreitung oder Weitergabe von Material. In dieser Hinsicht setzt Artikel 20 eine dynamische Wechselbeziehung zwischen der*dem Sprecher*in, dem Publikum und der Zielgruppe des Hasses.
- **Inhalt und Form:** Der Inhalt der Äußerung ist einer der wichtigsten Schwerpunkte der gerichtlichen Prüfung und ein zentrales Element der Aufstachelung. Die Analyse umfasst dabei den Provokationsgrad, die Direktheit der Aussage, ihre formale und stilistische Gestaltung, die Argumentationsweise sowie das Verhältnis der vorgebrachten Argumente zueinander.
- **Umfang der Äußerung:** Hierzu zählen Faktoren wie Reichweite, öffentlicher Charakter, Tragweite und Größe des erreichten Publikums. Zu berücksichtigen sind außerdem, ob die Äußerung öffentlich ist, ihre Verbreitungswege, z. B. Einzelflugblatt, Mainstream-Medien oder Internet, Häufigkeit, Umfang und Reichweite der Kommunikation, Reaktionsmöglichkeiten des Publikums sowie die Frage, ob die Äußerung (oder das Werk) in einem begrenzten Umfeld oder der breiten Öffentlichkeit zugänglich verbreitet wird.
- **Wahrscheinlichkeit, einschließlich drohender Gefahr:** Aufstachelung ist per Definition ein unvollständiges Verbrechen, d.h. die aufgestachelte Handlung muss nicht begangen worden sein, damit die Rede eine Straftat darstellt. Allerdings muss ein gewisses Schadensrisiko vorliegen, d.h. das Gericht muss feststellen, dass eine begründete Wahrscheinlichkeit

⁷⁸ Rabat Plan of Action on the Prohibition of Advocacy of National, Racial or Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4, appendix, footnote 5; Regarding the assessment of incitement, see for instance UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Report, 7 September 2012, UN Doc. A/67/357, para. 46.

bestand, dass es dem Redner gelingen würde, zu einer tatsächlichen Handlung gegen die Zielgruppe anzustiften, wobei eine solche Verursachung ziemlich direkt sein sollte.

MENSCHENRECHTSVERTEIDIGER*INNEN

Die internationalen Menschenrechtsnormen und -standards erkennen das Recht auf Verteidigung der Menschenrechte als eigenständiges und unabhängiges Recht an.⁷⁹ Menschenrechtsverteidiger*innen sind Personen, die einzeln oder gemeinsam mit anderen auf lokaler, nationaler, regionaler oder internationaler Ebene friedlich und ohne Rückgriff auf oder Befürwortung von Hass, Diskriminierung oder Gewalt für die Verteidigung und Förderung der Menschenrechte eintreten.

Menschenrechtsverteidiger*innen haben unter anderem das Recht, NGOs, Vereinigungen oder Gruppen zu gründen und sich daran zu beteiligen sowie an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten mitzuwirken; sie haben das Recht sich friedlich zu versammeln, Meinungen zum Schutz der Menschenrechte zu entwickeln und zu vertreten sowie jeden Aspekt staatlichen Handelns zu kritisieren, der die Förderung, den Schutz oder die Verwirklichung der Menschenrechte behindert. Ferner haben sie das Recht, die Öffentlichkeit über solche Missstände zu informieren und sich aktiv für die Menschenrechte einzusetzen.⁸⁰

Artikel 12 der UN-Erklärung zu Menschenrechtsverteidiger*innen besagt, dass die Staaten sicherstellen, dass Menschenrechtsverteidiger*innen in einem sicheren und förderlichen Umfeld arbeiten können und sie vor ungerechtfertigten Einschränkungen, Gewalt, Drohungen, Diskriminierung oder jeglicher Form von Vergeltungsmaßnahmen aufgrund ihres Engagements für die Menschenrechte geschützt werden. Er fordert die Staaten auf, dafür zu sorgen, dass Menschenrechtsverteidiger*innen durch innerstaatliches Recht wirksam geschützt werden.⁸¹ Wenn Staaten Vergeltungsmaßnahmen gegen Menschenrechtsverteidiger*innen ergreifen oder sie nicht vor Stigmatisierung, Kriminalisierung oder anderen Repressalien schützen, hat dies eine „abschreckende Wirkung“ (*chilling effect*) auf all jene, die Menschenrechtsbedenken äußern oder Solidarität mit Opfern von Menschenrechtsverletzungen zeigen möchten.

Eine „abschreckende Wirkung“ im Sinne des internationalen Menschenrechtsschutzes kann definiert werden als „die negative Auswirkung staatlicher Maßnahmen auf natürliche und/oder juristische Personen, die dazu führt, dass diese aus Angst vor formellen staatlichen Verfahren, die zu Sanktionen oder informellen Konsequenzen wie Drohungen, Angriffen oder Rufschädigung führen könnten, präventiv davon abgehalten werden, ihre Rechte auszuüben oder ihren beruflichen Pflichten nachzukommen“.⁸²

B. EINSCHRÄNKUNGEN DES SLOGANS „FROM THE RIVER TO THE SEA, PALESTINE WILL BE FREE“

Der Slogan „From the River to the Sea, Palestine will be free“ wird seit den 1960er-Jahren von unterschiedlichsten Gruppen in vielfältigen Kontexten und mit unterschiedlichen Bedeutungsnuancen verwendet.⁸³ Für einige wird es als Sprechchor gesehen, der gleiche Rechte für Palästinenser*innen

⁷⁹ Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (Declaration on Human Rights Defenders), UN Doc A/RES/53/144, 8 March 1999.

⁸⁰ Declaration on Human Rights Defenders, Articles 5, 6, 7, 8, 9 and 12.

⁸¹ Declaration on Human Rights Defenders, Articles 5 and 12.

⁸² Laurent Pech, Open Society European Policy Institute, The Concept of Chilling Effect: Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU, March 2021, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf>, p.4.

⁸³ Article 19, 'From the River to the Sea': Protecting freedom of expression in public discourse and protest during the conflict in Israel and Palestine, 22 May 2024, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2024/05/From-the-River-to-the-Sea-analysis-1.pdf>, p. 2; Amos Goldberg, Alon Confino "From the river to the sea": One slogan, many meanings", 27 March 2024, The Review of Democracy, <https://revdem.ceu.edu/2024/03/27/from-the-river-to-the-sea-one-slogan-many-meanings/>

fordert, wo auch immer sie sich befinden. Einige Gruppen bezeichneten es als Aufruf zur Freiheit der Palästinenser*innen von der Unterdrückung der Apartheid, der die Palästinenser*innen ausgesetzt sind, sei es im Westjordanland und in Gaza, in Israel, oder als Geflüchtete, denen das Recht auf Rückkehr verwehrt wird.⁸⁴ Für andere stellt es einen Aufruf zur Zerstörung Israels dar. 2017 beanspruchte auch die Hamas den Slogan für sich, einer Zwei-Staaten-Lösung widersetzend.⁸⁵ Der Ausdruck „zwischen dem Fluss und dem Meer“ wurde auch von israelischen politischen Parteien wie dem Likud 1977 in seiner Gründungsurkunde verwendet, in der es heißt: „Zwischen dem Meer und dem Jordan wird es nur israelische Souveränität geben“.⁸⁶

In Österreich wurde dieser Slogan eingeschränkt und ist außerdem Inhalt eines nicht öffentlichen Erlasses des Justizministeriums vom November 2023.⁸⁷ Die Polizeibehörden verboten zwischen Oktober und November 2023 in Wien mindestens sieben Versammlungen, wo dieser Sprechchor wahrscheinlich verwendet werden würde, weil sie den Slogan als „verhetzend“ einstufen. Ihrer Interpretation zufolge würde der Slogan im Zusammenhang mit den Hamas-geführten Angriffen im Süden Israels am 7. Oktober 2023 zur „gewaltsamen Auslöschung des Staates Israel“ aufrufen und auch „Ressentiments gegen die jüdischen Mitbürger in Österreich hervorgerufen und antisemitische Bestrebungen gestärkt“.⁸⁸ Während einer Pressekonferenz nach dem Verbot einer Demonstration am 11. Oktober 2023 erklärte ein Polizeisprecher, dass die Polizei den Slogan unter den „gegenwärtigen Umständen“ als „eindeutigen Aufruf zur Gewalt“ interpretiere, der darauf abziele, „Israel von der Landkarte zu tilgen“.⁸⁹ Zu weiteren Anlässen sagten die österreichischen Behörden, dass mit dem Slogan „die Errichtung eines palästinensischen Staates vom Jordan bis zum Mittelmeer und damit effektiv das Auslöschen Israels von der Landkarte gefordert wird“, wodurch Israel das „Existenzrecht“ abgesprochen werde, und er somit „antisemitisch“ sei.⁹⁰ Das spiegelt sich auch in der überarbeiteten „Nationalen Strategie gegen Antisemitismus“ der Regierung wider, die im November 2025 veröffentlicht wurde. In dieser setzt die Regierung die Parole weiterhin mit „[der Forderung nach der] Errichtung eines palästinensischen Staates vom Jordan bis zum Mittelmeer und damit effektiv [dem] Auslöschen Israels von der Landkarte“ gleich und betrachtet ihn somit als „Israel-bezogenen Antisemitismus“.⁹¹

Medienberichten zufolge erließ das Justizministerium einen nicht-öffentlichen Erlass an die Oberstaatsanwaltschaften, der die rechtliche Würdigung des Ministeriums zur Äußerung des Slogans

⁸⁴ <https://apnews.com/article/river-sea-israel-gaza-hamas-protests-d7abbd756f481fe50b6fa5c0b907cd49>; The Brown Daily Herald, *An open letter from Jewish students*, 7.11.2023 <https://www.browndailyherald.com/article/2023/11/an-open-letter-from-jewish-students>

⁸⁵ <https://www.middleeasteye.net/news/hamas-2017-document-full>

⁸⁶ The Likud Party's original platform stated in 1977, "Judea and Samaria"—also known as the West Bank—"will not be handed to any foreign administration; between the Mediterranean Sea and the Jordan River there will only be Israeli sovereignty." See also <https://www.thenation.com/article/world/its-time-to-confront-israels-version-of-from-the-river-to-the-sea/>

⁸⁷ See below, for instance Reuters, "'From the river to the sea' prompts Vienna to ban pro-Palestinian protest", 11 October 2023, <https://www.reuters.com/world/from-river-sea-prompts-vienna-ban-pro-palestinian-protest-2023-10-11/>; According to media reports, court decisions and statements by interviewees, the Ministry of Justice released a non-public decree on 30 November 2023 to the Public Prosecution Office containing their legal assessment of the slogan. The Ministry of Justice stated in its written response received by Amnesty International on 24 November 2025 that the decree was not public and which was why it could not be transmitted. See Ministry of Justice, written response to Amnesty International enquiry dated 20 October 2025, received on 24 November 2025.

⁸⁸ Vienna Administrative Court, VGW-103/040/15922/2023, 4 December 2024, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwt/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_15922_2023_00.html (in German) p. 9; Vienna Administrative Court, VGW-103/040/16069/2023, 4 December 2024, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwt/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_16069_2023_00.html (in German) p. 11; Vienna Administrative Court, VGW-103/040/16067/2023, 4 December 2024, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwt/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_16067_2023_00.html, p.11.

⁸⁹ Reuters, "'From the river to the sea' prompts Vienna to ban pro-Palestinian protest", 11 October 2023, <https://www.reuters.com/world/from-river-sea-prompts-vienna-ban-pro-palestinian-protest-2023-10-11/>

⁹⁰ Federal Chancellery, Austria, "Was ist Antisemitismus?" ["What is antisemitism?"], <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kampagne-gegen-antisemitismus/fragen-und-antworten/was-ist-antisemitismus.html> (in German, accessed on 19 December 2025); Federal Chancellery, Austria, "Welche Erscheinungsformen von Antisemitismus gibt es?" ["What are the forms of antisemitism?"], <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kampagne-gegen-antisemitismus/fragen-und-antworten/erscheinungsformen-von-antisemitismus.html> (in German, accessed on 19 December 2025).

⁹¹ Federal Chancellery, Austria, "Nationale Strategie Gegen Antisemitismus 2.0" ["National Strategy against Antisemitism 2.0"], November 2025 https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:750dec5b-c99d-4c95-ba6d-3abde6141618/nationale_strategie_gegen_antisemitismus_2-0_bf.pdf (in German) p. 52.

enthält.⁹² Amnesty International hat in seiner Korrespondenz mit dem Justizministerium Informationen über den Inhalt dieses Erlasses angefordert und das Ministerium nach den Kriterien für seine rechtliche Würdigung gefragt. In seiner schriftlichen Beantwortung an Amnesty International erklärte das Justizministerium, dass der Erlass nicht öffentlich sei und daher nicht an Amnesty International übermittelt werden könne. Es erklärte zudem, dass nach seiner Ansicht, das Skandieren des Slogans insbesondere auf Kundgebungen, daher entsprechend öffentlich, geeignet sei, den Anfangsverdacht einer „Gutheißung terroristischer Straftaten“ im Sinne des § 282a Abs. 2 StGB darzustellen. Auf dieser Grundlage sei es daher notwendig, den Einzelfall im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens zu prüfen, wenn der Slogan geäußert wird.⁹³ In der schriftlichen Erklärung gegenüber Amnesty International von Januar 2026 betonte das Justizministerium weiters, dass es sehr verschiedene Interpretationen des Slogans gäbe und dass während den Ermittlungen auf jeden Fall die individuellen Umstände berücksichtigt werden müssten, insbesondere die konkrete Intention der Person, die den Slogan äußert. Das Ministerium merkte an, dass der Erlass den Slogan weder schlichtweg verbiete noch kategorisch festlege, dass die Äußerung des Slogans generell zulässig sei. Stattdessen würde der Erlass die Notwendigkeit einer Ermittlung im Einzelfall festschreiben, wenn der Slogan geäußert wird, um festzulegen, ob eine Straftat begangen wurde. Dies, weil die Beurteilung von den individuellen Umständen des Einzelfalls abhängen würde.⁹⁴

Infolgedessen hat der Erlass zu Ermittlungen durch die Behörden auf Basis des Vorliegens eines Anfangsverdachts geführt.⁹⁵ Auch wenn diese nicht unbedingt in allen Fällen zu strafrechtlichen Anklagen führen müssen, haben diese Verfahren eine abschreckende Wirkung auf Menschen, die den Sprechchor verwenden. Dies aus dem Grund, dass sie aus Angst vor jeglicher Art von Untersuchung oder Stigmatisierung davon absehen können, den Gesang zu äußern oder sich Protesten anzuschließen, bei denen der Gesang geäußert werden könnte.

Darüber hinaus erzählten vier Befragte den Researcher*innen von Amnesty International, dass die Behörden die anzeigende Person einer Versammlung aufgefordert hätten, eine Erklärung zu unterzeichnen, dass der Slogan bei der Versammlung nicht verwendet werde.⁹⁶ Amnesty International analysierte sechs öffentlich zugängliche Urteile des Verwaltungsgerichts Wien über das Verbot und/oder die Auflösung von insgesamt zehn Versammlungen, die zwischen Oktober 2023 und Dezember 2024 in Solidarität mit Palästinenser*innen in Gaza organisiert wurden. Amnesty International stellte fest, dass die österreichischen Behörden das Äußern des Slogans „From the River to the Sea, Palestine will be free“ durch ihre Politik und Praxis bei öffentlichen Versammlungen unterdrückt haben, ohne die betroffenen Gemeinschaften zu konsultieren. So löste die Polizei im Mai 2024 eine Protestaktion auf dem Campus der Universität Wien, das „Palestine Solidarity Encampment“, auf, weil die Demonstrierenden unter anderem den Slogan „From the River to the Sea, Palestine shall be free“ riefen.⁹⁷ Im November 2024 entschied ein Gericht, dass die Auflösung des Solidaritätscamps rechtswidrig war, da die Behörden nicht nachweisen konnten, in welcher Absicht

⁹² A network of activists published it on their website https://www.palaestinasolidaritaet.at/wp-content/uploads/2024/03/erlass_bmj_geschwaerzt.pdf (accessed on 19 December 2025); Kurier, „Justizministerium klärt per Erlass: Pro-Palästina-Parole ist Terror-Gutheißung“ [“Ministry of Justice clarifies by decree: pro-Palestinian slogans constitute approval of terrorism”], 4 January 2024, <https://kurier.at/politik/inland/justizministerium-klart-per-erlass-pro-palaestina-parole-ist-terror-gutheissung/402729769> (in German); The decree is quoted in a judgment of the Vienna Administrative Court, case number VGW-102/067/8305/2024-29, 26 November 2024, <https://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/rechtsprechung/VGW-102-067-8305-2024.pdf>, p. 31. The Ministry of Justice stated in its written response received by Amnesty International on 24 November 2025 that the decree was not public and which was why it could not be transmitted. See Ministry of Justice, written response to Amnesty International enquiry dated 20 October 2025, received on 24 November 2025.

⁹³ Ministry of Justice, written response to Amnesty International's written enquiry dated 20 October 2025, received on 24 November 2025.

⁹⁴ Ministry of Justice, written response to Amnesty International received on 23 January 2025.

⁹⁵ Amnesty International comes to this conclusion as procedural rules in Austria stipulate ex officio investigation of any initial suspicion of a criminal offence (see sections 1 and 2 Austrian Code of Criminal Procedure)

⁹⁶ Interview with Dalia, 3 September 2025, in person; Interview with Atheer, 17 September 2025, in person; Interview with Anonymous, 25 September 2025, in person; Interview with Anonymous, 3 October 2025, in person.

⁹⁷ See Vienna Administrative Court, case number VGW-102/067/8305/2024-29, 26 November 2024, <https://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/rechtsprechung/VGW-102-067-8305-2024.pdf>, p. 33. Another reason for the dispersal was voicing “Student Intifada Camp” and violations of the Austrian prohibition of face covering. However, the court decided that these were also not enough to disperse the assembly.

die Demonstrierenden diesen Slogan gerufen hatten.⁹⁸ Im Dezember 2024 löste die Polizei in einem ähnlichen Fall eine Versammlung in Wien auf, weil dort der Slogan wiedergegeben wurde. Im Berufungsverfahren befand ein Gericht die Auflösung aus den gleichen Gründen für rechtswidrig.⁹⁹ Die Entscheidung des Gerichts befand die Auflösung zwar für rechtswidrig – dies jedoch mehrere Monate nach der tatsächlichen Auflösung durch die Polizei aufgrund des Äußerns von „From the river to the sea, Palestine will be free“. Die Auflösung der Versammlungen hatte bereits eine abschreckende Wirkung erreicht, die sich negativ auf das Recht auf freie Meinungsäußerung im weiteren Sinne auswirkte.

Bis Mitte November 2023 wurden Medienberichten zufolge 50 nicht näher bezeichnete Strafanzeigen gegen Demonstrierende gestellt, die diese Parole gerufen hatten.¹⁰⁰ Mit Palästina solidarische Aktivist*innen – Palästinenser*innen, Jüd*innen, österreichische und israelische Staatsangehörige – schilderten den Researcher*innen von Amnesty International, woran sie dachten, wenn sie diesen Slogan riefen. **Ben** erklärte: „Ich denke an Palästina, ein Land das frei ist. Du darfst sein, wer du willst, schwul, jüdisch und so weiter. Es würde mich traurig machen, wenn Jüd*innen keinen Zugang zur Klagemauer hätten, oder Christ*innen zu den Kirchen in Jerusalem, oder Muslim*innen zur Al Aqsa Moschee...“¹⁰¹ **Dalia** erläuterte: „Für mich bedeutet der Slogan, dass ein kolonialer Konflikt herrscht. Das Land hätte Palästina werden sollen, das ganze Land sollte so heißen. Alle dort sollen die gleichen Rechte haben.“¹⁰²

Die österreichischen Behörden verletzen das Recht auf friedliche Versammlung und Meinungsäußerung, als sie Versammlungen verboten oder auflösten, weil der Slogan „From the river to the sea, Palestine will be free“ verwendet wurde oder werden konnte. Darüber hinaus hat das Regeln der Verwendung des Slogans durch einen nicht-öffentlichen Erlass, der in bestimmten Fällen zu Ermittlungen aufgrund eines Anfangsverdachts führen kann, eine abschreckende Wirkung auf die Meinungsäußerungsfreiheit von Personen, die den Slogan verwenden. Dies aus dem Grund, dass sie möglicherweise davon Abstand nehmen, ihn zu äußern oder sich Protesten anzuschließen, bei denen er geäußert werden könnte, aus Angst vor jeglicher Art von Ermittlungen oder Stigmatisierung. Der nicht-öffentliche Charakter des Erlasses wirft auch Bedenken hinsichtlich des Erfordernisses der Rechtmäßigkeit auf.

Bei der Beurteilung, ob Äußerungen gegenüber jüdischen Menschen diskriminierend oder hassefüllt sind, sollten die Behörden in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards handeln und von Fall zu Fall prüfen, ob eine solche Einschränkung den Anforderungen der Rechtmäßigkeit entspricht, ein oder mehrere legitime Ziele verfolgt und zur Erreichung dieser Ziele erforderlich und verhältnismäßig ist. Darüber hinaus müssen die Behörden bei der Beurteilung, ob Äußerungen eine Befürwortung von Hass darstellen, der eine Aufstachelung darstellt, auch nachweisen, dass ein höherer Schwellenwert erreicht wird, indem sie die im Aktionsplan von Rabat festgelegten Faktoren wie die Absicht des Sprechers berücksichtigen. Dazu gehört auch die Berücksichtigung der verschiedenen Bedeutungen des Sprechchors „From the river to the sea, Palestine will be free“ für die Menschen, die ihn benutzen.

⁹⁸ Vienna Administrative Court, case number [VGW-102/067/8305/2024-29](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwt/LVWGT_WI_20250424_VGW_102_067_1784_2025_00.pdf), 26 November 2024, <https://verwaltungsgesicht.wien.gv.at/Content.Node/rechtsprechung/VGW-102-067-8305-2024.pdf>, p. 33.

⁹⁹ Vienna Administrative Court, case number [VGW-102/067/1784/2025](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwt/LVWGT_WI_20250424_VGW_102_067_1784_2025_00.pdf), 24 April 2025, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwt/LVWGT_WI_20250424_VGW_102_067_1784_2025_00.pdf, p. 28.

¹⁰⁰ Der Standard, „Etwa 50 Strafanzeigen in Österreich wegen 'From the River to the Sea'-Parole“ [“Approximately 50 criminal because of 'From the river to the sea'”], 16 November 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000195536/etwa-50-strafanzeigen-in-oesterreich-wegen-from-the-river-to-the-sea-parole> (in German).

¹⁰¹ Interview with Ben, 9 July 2025, in person.

¹⁰² Interview with Dalia, 3 September 2025, in person.

C. WEITREICHENDE VORWÜRFE DES ANTISEMITISMUS KÖNNEN ZU *CHILLING EFFECT* FÜHREN

Die Mehrheit der Befragten (14 von 19) gaben gegenüber Amnesty International an, dass sie mit Antisemitismus-Vorwürfen von Teilen der Öffentlichkeit konfrontiert wurden, wenn sie Kritik an Israel und seinen Verstößen gegen das Völkerrecht äußerten oder kritisch über den historischen Kontext diskutierten und palästinensischen Stimmen Raum gaben.

Eine palästinensische befragte Person erzählte: „[D]ie Angst ist immer da: Du kannst nicht mehr zurück, wenn dir Antisemitismus vorgeworfen wird. In Österreich und Deutschland ist es ein KO-Kriterium.“¹⁰³ Eine andere befragte Person erklärte: „Ja [ich mache mir Sorgen], weil sie [die dir Antisemitismus vorwerfen könnten] dich wirtschaftlich treffen können. Dann wirst du dich nicht mehr politisch betätigen. Das sind Sachen, vor denen sich alle in der palästinensischen Community fürchten – diese Angst als Antisemit*in gebrandmarkt zu werden und allenfalls daraus folgende wirtschaftliche Konsequenzen.“¹⁰⁴ Einige Aktivist*innen sagten Amnesty International außerdem, dass sie ihre Gedanken, Kritik und Solidarität mit den Palästinenser*innen in Gaza nicht zum Ausdruck brachten, aus Angst, von Behörden oder Arbeitgeber*innen als antisemitisch angesehen zu werden. Sieben Befragte bestätigten Amnesty International gegenüber, sie hätten aus Furcht vor dem Vorwurf des Antisemitismus oder vor negativen Konsequenzen – etwa am Arbeitsplatz –mindestens einmal auf Kritik an den von Israel begangenen Menschenrechtsverletzungen verzichtet.¹⁰⁵ **Dunia** fasste die Auswirkungen der Narrative und Diskussionen und breiten Vorwürfe des „Antisemitismus“ in Österreich wie folgt zusammen:

„Solidarität mit Palästina ist nicht nur unerwünscht, sondern auch kriminalisiert. Der Diskurs legt das gut offen. Das hat man auch bei den Protesten gesehen. Personen haben Strafverfügungen bekommen. Proteste wurden abgesagt... Die Meinungsäußerungsfreiheit ist hochgradig selektiv. Solidarität mit israelischen Opfern ist erwünscht und verlangt. Solidarität mit den palästinensischen Opfern ist nicht erwünscht, sondern wird kriminalisiert.“¹⁰⁶

Darüber hinaus berichteten alle befragten jüdischen Aktivist*innen Amnesty International, dass Teile der Öffentlichkeit sie – während sie sich für einen Waffenstillstand und/oder ein Ende des Genozids an den Palästinenser*innen in Gaza einsetzten – regelmäßig antisemitisch oder „sich selbst hassende Jüd*in“ bezeichneten. **Ein*e jüdische*r Aktivist*in** begann sich zwei Wochen nach den Anschlägen vom 7. Oktober 2023, offen für einen Waffenstillstand in Gaza einzusetzen und erklärte Amnesty International: „Man verspielt viel Glaubwürdigkeit, weil [man als] selbsthassender Jude [gesehen wird]... oder auch [,dass deine Positionierung angeblich als] token [eingesetzt wird]...“¹⁰⁷ Ähnlich erlebte **Monika**, die jüdisch ist, dass Menschen antisemitische Bemerkungen auf Veranstaltungen machen würden, die die israelische Regierung kritisieren, da sie Kritik an Israel als antisemitisch werten würden.¹⁰⁸ **Dalia** berichtete Amnesty International von ihren Erfahrungen bei einer Rede während einer friedlichen Kundgebung in Wien: „Ich habe von meinem [jüdischen] Urgroßvater erzählt, wie er [während des Nazi-Regimes] Gehsteige putzen musste. Ich habe dann ‚Never again is never again for anyone‘ gesagt. Dann wurde ich auf Social Media wegen ‚Verharmlosung des Holocausts‘ angegriffen.“¹⁰⁹

¹⁰³ Interview with Anonymous, 10 July 2025, in person.

¹⁰⁴ Interview with Anonymous, 10 September 2025, in person.

¹⁰⁵ According to international human rights law, states have the obligation to protect individuals within its jurisdiction from human rights violations at the hands of third parties. Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, Sandash Sivakumaran, *International Human Rights Law*, 2nd edition, 2014, p. 102.

¹⁰⁶ Interview with Dunia, 31 July 2025, online.

¹⁰⁷ Interview with Anonymous, 15 September 2025, in person.

¹⁰⁸ Interview with Monika, 10 July 2025, in person.

¹⁰⁹ Interview with Dalia, 3 September 2025, in person.

I. DIE TEILNAHME AN DER „BOYKOTT, DESINVESTITIONEN UND SANKTIONEN“ (BDS)-BEWEGUNG WIRD ENTMUTIGT

Das österreichische Parlament und die Gemeinderäte haben mehrere unverbindliche Entschlüsse an die österreichischen Behörden gerichtet, die von der Teilnahme an der Boykott-, Desinvestitions- und Sanktionsbewegung (BDS) abschrecken und diese oft als „antisemitisch“ bezeichnen.¹¹⁰

Diese Entschlüsse sind zwar rechtlich nicht bindend, werden jedoch von allen im österreichischen Parlament vertretenen politischen Parteien unterstützt und weithin als maßgebliche Leitlinien interpretiert, die zu unzulässigen Einschränkungen der Meinungsäußerung führen.¹¹¹

So reichte beispielsweise die Stadt Wien im Jahr 2021 eine Klage gegen einen Aktivist von BDS Austria ein, die sich unter anderem auf die Entschlüsselung des Gemeinderats bezieht.¹¹² Die Klage führte zur Intervention von vier UN-Sonderberichterstatter*innen, die ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck brachten, „dass der Antrag der Stadt Wien einem beunruhigenden Trend folgt, die Rechte auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit in seiner Entscheidung, Räumlichkeiten oder Einrichtungen für Kampagnen oder Veranstaltungen der BDS-Bewegung oder von Gruppen, die deren Ziele verfolgen, nicht zur Verfügung zu stellen, unangemessen einzuschränken.“ Sie befürchten zudem „dass die Klage der Stadt Wien gegen ein Mitglied von BDS Austria die friedlichen Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger*innen behindern könnte, die sich für die Beobachtung und Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen im besetzten Palästina einsetzen, und den ihnen zur Verfügung stehenden zivilgesellschaftlichen Raum zur Äußerung legitimer Beschwerden einschränken könnte.“¹¹³ Im Dezember 2024 stufte die internationale CASE-Koalition diesen Fall als strategische Klage gegen die Beteiligung der Öffentlichkeit (SLAPP)¹¹⁴ durch die Stadt Wien gegen den Aktivist von BDS Austria ein.¹¹⁵

Fünf Befragte berichteten den Researcher*innen von Amnesty International, welche Folgen die österreichische Praxis und Politik in Bezug auf die BDS-Bewegung für sie persönlich hatten. Zwei Befragte aus zivilgesellschaftlichen Organisationen erzählten Amnesty International, dass sie eine

¹¹⁰ In 2018, the Municipal Council of Vienna unanimously voted for a legally non-binding motion condemning the BDS movement as antisemitic and calling upon the regional government of Vienna not to grant any municipal spaces to BDS campaigns or events, exhibitions or assemblies that support the aims of BDS. It also called on the regional government to not support any events that advertise BDS. See Municipal Council of Vienna, Austria, “39. Sitzung vom 27.06.2018, Wörtliches Protokoll” [“39. Session of 27.6.2018, verbatim transcript”], 27 July 2018, p. 81, <https://www.wien.gv.at/mdb/gr/2018/gr-039-w-2018-06-27-081.htm> (in German). In 2019, the Municipal Council of Graz published a “declaration against antisemitism and BDS” saying that “[m]unicipal departments may not support events organised by groups that pursue or promote the goals of the BDS movement”. See Municipal Council of Graz, Austria, “Erklärung gegen Antisemitismus und BDS” [“Declaration against antisemitism and BDS”], 14 November 2019, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Gemeinderecht/GEMRE_ST_60101_Pr%20c3%a4s_078079_2019_0001/GEMRE_ST_60101_Pr%20c3%a4s_078079_2019_0001.html (in German). In 2019, the federal parliament also passed a legally non-binding motion for a resolution with similar content which addresses the federal government. See Federal Parliament, Austria, “Entschlüsselung des Nationalrates vom 27. Februar 2020 betreffend Verurteilung von Antisemitismus und der BDS-Bewegung” [“Resolution of the National Council of the 27 February 2020 regarding condemnation of antisemitism and the BDS movement”], 27 February 2020, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/E/12/fname_785457.pdf (in German).

¹¹¹ See for instance the Federal Chancellery’s website, „Erscheinungsformen von Antisemitismus“ [Forms of antisemitism], <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kampagne-gegen-antisemitismus/fragen-und-antworten/erscheinungsformen-von-antisemitismus.html> accessed on 2 March 2026.

¹¹² The City of Vienna sued a member of BDS Austria for publishing a Facebook post a picture of a poster depicting stating “Visit Apartheid”, that was stuck on a billboard along with the official logo of the Municipality of Vienna. The post included a sarcastic caption. The litigation value was set to 35,000 euros; European Legal Support Center (ELSC), “Austrian Activist Facing Lawsuit”, <https://elsc.support/de/case/m/>

¹¹³ Communication of four UN special rapporteurs on the case of the City of Vienna vs. BDS Austria, AUT 2/2022, 20 May 2022 <https://spcommreports.ohchr.org/tmresultsbase/downloadpubliccommunicationfile?gid=27241>; The Austrian government replied on 8 July 2022 denying that the City of Vienna filed the lawsuit on the basis of the anti-BDS motion of the City Council of Vienna: “The City of Vienna’s lawsuit is based on the gross violation of the rights of the City of Vienna, including the violation of the personal and name rights as well as defamation. The lawsuit, however, does not constitute an attempt of intimidation or even a violation of human rights and fundamental freedoms.” <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gid=37005>

¹¹⁴ Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) is the term used to describe the malicious and abusive use of legal tactics by powerful actors, such as state authorities or corporations, with the aim of intimidating, silencing or punishing critics or those who expose wrongdoing or human rights abuses. For additional information about SLAPPs and how to counter them see for instance: Recommendation CM/Rec (2024)2 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2024, <https://rm.coe.int/0900001680af2805>

¹¹⁵ CASE Coalition, “City of Vienna singles out BDS Austria member with vexatious lawsuit”, 20 December 2024, <https://www.the-case.eu/latest/city-of-vienna-singles-out-bds-austria-member-with-vexatious-lawsuit/>

Zusammenarbeit mit österreichischen BDS-Gruppen vermeiden, da sie befürchten, staatliche Fördermittel zu verlieren, wenn sie mit der Bewegung in Verbindung gebracht werden.¹¹⁶ Eine weitere befragte Person, die an der Organisation friedlicher Proteste für ein Ende des anhaltenden Genozids an den Palästinenser*innen in Gaza beteiligt war, erklärte, sie befürchte, dass sich andere Organisationen nicht an ihren Protesten beteiligen würden, sobald die BDS-Bewegung diese unterstützt.¹¹⁷ Eine befragte Person aus einer studentischen Gruppe, die Solidarität mit Palästinenser*innen in Gaza äußert, fasste die Auswirkungen der Anti-BDS-Entschießung des Nationalrats wie folgt zusammen:

„Natürlich denken wir viel darüber nach, wie wir uns [zu BDS] äußern. Die Tatsache, dass wir BDS öffentlich so nicht ansprechen, beruht auf der Entscheidung des Parlaments. Weil das ist eine Realität in Österreich und man kann zumindest rechtlich mit etwas assoziiert werden, das problematisch ist... Wir haben überlegt, ob wir uns öffentlich [auf social media] dazu äußern sollen, dass [die Einschätzung von] BDS [als antisemitisch] als Ganzes überdacht werden sollte. Aber wir haben dann entschieden, es nicht zu tun. Ich habe Angst, wie es den Diskurs beeinflussen kann: Weil dann geben wir [unseren Kritiker*innen] noch mehr Möglichkeiten zu sagen, dass wir antisemitische Narrative verbreiten würden. Ich würde mit Entscheidungsträger*innen vielleicht über den Boykott von Produkten israelischer Siedlungen sprechen – aber nur nachdem ich gründlich darüber nachgedacht habe.“¹¹⁸

Das Recht, für gewaltfreie Boykotte, einschließlich BDS, einzutreten, ist durch das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sowie durch das Recht auf Vereinigungsfreiheit und friedliche Versammlung geschützt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat festgestellt, dass ein Aufruf zum Boykott als Mittel des Protests durch das Recht auf freie Meinungsäußerung geschützt ist, und befunden, dass die Aufstachelung zu einer differenzierten Behandlung nicht unbedingt dasselbe, wie die Aufstachelung zur Diskriminierung ist.¹¹⁹ Jede Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit muss gesetzlich geregelt sein, einem legitimen Ziel dienen und im Hinblick auf den Schutz dieses legitimen Ziels notwendig und verhältnismäßig sein. Die Anti-BDS-Entschießungen sind zwar nicht rechtsverbindlich, werden jedoch als von allen politischen Parteien unterstützte Beschlüsse weithin als maßgebliche Leitlinien interpretiert. Indem sie BDS als antisemitisch werten, haben diese unverbindlichen Beschlüsse eine abschreckende Wirkung (sog. *chilling effect*) auf die Meinungsäußerungsfreiheit, da Aktivist*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Befürwortung gewaltfreier Boykotte oder der Beteiligung an BDS-Aktionen Gerichtsprozesse, Rufschädigung oder finanzielle Verluste, insbesondere staatlicher Finanzierungen, befürchten.

II. DIE ROLLE DER IHRA-ARBEITSDEFINITION VON ANTISEMITISMUS

Es gibt keine allgemein anerkannte rechtliche Definition von Antisemitismus im Völkerrecht. Im Gegenteil: Organisationen, Wissenschaftler*innen und Expert*innen entwickelten verschiedene Definitionen des Begriffs Antisemitismus. Die UN-Sonderberichterstatterin über das Recht auf freie Meinungsäußerung stellte in ihrem Bericht aus dem Jahr 2024 fest: „Antisemitismus ist eine schwere Form von religiösem und rassistischem Hass. Staaten sowie private Akteure müssen alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um ihn zu bekämpfen. In den Wochen nach Oktober 2023 nahmen die Beschwerden über Antisemitismus im Vergleich zum Vorjahreszeitraum weltweit deutlich zu. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass der Kampf gegen Antisemitismus im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards geführt wird, damit ein gemeinsames Verständnis des

¹¹⁶ Interview with Anonymous, 28 August 2025, online; Interview with Anonymous, 15 September 2025, in person.

¹¹⁷ Interview with Anonymous, 10 September 2025, in person.

¹¹⁸ Interview with Anonymous, 14 November 2025, in person.

¹¹⁹ European Court of Human Rights (ECtHR), *Baldassi and Others v. France*, Application 15271/16, 11 June 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-203213> paras 63-64. In its written reply to Amnesty International, the Federal Chancellery stated that “The questioning or even the rejection of the right of the State of Israel to exist and the systematic use of terms of struggle such as those frequently used by the BDS movement and organizations that actively support the goals of the BDS movement, are, in our view, to be rejected as antisemitic, as they lead to even more hatred towards Jews and polarization in our Western, free and democratic society.” Federal Chancellery, Written reply to Amnesty International, received on 23 January 2026.

Problems und seiner Ursachen entsteht und folglich wirksamere Maßnahmen zu seiner Beseitigung ergriffen werden können. Gelingt das nicht, besteht die Gefahr, dass die Diskriminierung einer schutzbedürftigen Gruppe durch die Diskriminierung einer anderen Gruppe ersetzt wird. Das verringert den Antisemitismus jedoch nicht, sondern schürt weiteren Hass und Intoleranz.“¹²⁰

Zu den verschiedenen Definitionen zählen, als Bekannteste, die Arbeitsdefinition von Antisemitismus der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) und die Jerusalem Declaration on Antisemitism (Jerusalem Erklärung zum Antisemitismus – JDA).

ARBEITSDEFINITION DER INTERNATIONAL HOLOCAUST REMEMBRANCE ALLIANCE VON ANTISEMITISMUS (IHRA-ARBEITSDEFINITION VON ANTISEMITISMUS)

Die IHRA ist eine intergouvernementale Organisation mit 35 Mitgliedstaaten, darunter Österreich, und acht Beobachterländern. Zu den Mitgliedsstaaten gehören die meisten europäischen Länder, sowie Israel, Kanada, die USA, Australien und Argentinien. 2016 verabschiedete die Gesamtheit der Mitglieder der IHRA die Arbeitsdefinition von Antisemitismus.¹²¹ Es handelt sich um eine nicht rechtsverbindliche Definition, die von 45 Staaten¹²² angenommen bzw. unterstützt wurde, um eine Leitlinie dafür zu bieten, was Antisemitismus ausmacht.

Gemäß der IHRA-Arbeitsdefinition ist „Antisemitismus eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.“

Darüber hinaus enthält die IHRA-Arbeitsdefinition elf „aktuelle Beispiele für Antisemitismus“. Von diesen elf Beispielen beziehen sich sieben auf Israel, so unter anderem:

- „Das Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung, z.B. durch die Behauptung, die Existenz des Staates Israel sei ein rassistisches Unterfangen.“
- „Die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird.“

Es ist anzumerken, dass die IHRA-Arbeitsdefinition nicht rechtsverbindlich ist und dass Staaten, die diese unterstützen, nicht durch internationales Recht verpflichtet sind, sie in Gesetzen, Politik oder Praxis zu verankern.

Wiederholte Erklärungen von Vertreter*innen der IHRA sowie Gesetze und Maßnahmen von Staaten, die die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus übernommen haben, legen nahe, dass die Definition und die elf Beispiele ein Gesamtpaket bilden, das als Ganzes betrachtet werden sollte.¹²³ Wissenschaftler*innen, Jurist*innen und zivilgesellschaftlichen Gruppen haben diese Definition jedoch kritisiert, da sie im Widerspruch zu internationalen

¹²⁰ United Nations, General Assembly, Irene Khan, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza*, August 2024, UN Doc. A/79/319, <https://docs.un.org/en/A/79/319>, para 78.

¹²¹ International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), Working definition of antisemitism, <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism>

¹²² IHRA, “Who has adopted the working definition of antisemitism?”, <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism>

¹²³ Jamie Stern-Wiener, *The politics of a definition*, April 2021 <https://www.documentcloud.org/documents/20689366-stern-wiener-j-fsoi-the-politics-of-a-definition/>.

Menschenrechtsnormen steht und die Unterdrückung von Kritik an der israelischen Politik legitimiert, indem sie solche Kritik fälschlicherweise als antisemitisch bezeichnet.¹²⁴

DIE JERUSALEMER ERKLÄRUNG ZUM ANTISEMITISMUS (JDA)

Als Antwort auf die Kritik an der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus erarbeitete 2021 eine Gruppe von Wissenschaftler*innen aus den Bereichen Holocaust-Forschung, Jüdische Studien und Nahoststudien die Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA).¹²⁵ Diese Erklärung wurde von nahezu 400 Unterzeichner*innen unterstützt. Zu ihnen gehören unter anderen Wissenschaftler*innen aus den Bereichen Antisemitismusforschung, Holocaust-Forschung, Jüdische Studien und Nahoststudien. Die JDA definiert Antisemitismus als „Diskriminierung, Vorurteil, Feindseligkeit oder Gewalt gegen Jüdinnen und Juden als Jüdinnen und Juden (oder jüdische Einrichtungen als jüdisch)“ und enthält zehn Leitlinien dazu, was im Kontext Israels und Palästinas „als solches“ antisemitisch ist und was nicht.¹²⁶ So ist beispielsweise „Kritik oder Ablehnung des Zionismus als eine Form von Nationalismus“ laut JDA per se nicht antisemitisch.

In der Präambel zur JDA werden ausdrücklich internationale Menschenrechtstandards zitiert, darunter die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die Erklärung des Stockholmer Internationalen Forums über den Holocaust und eine UN-Resolution zum Gedenken an den Holocaust. Darüber hinaus betont die Erklärung, dass die Bekämpfung von Antisemitismus und seiner spezifischen Besonderheiten untrennbar mit dem Kampf gegen alle Formen, rassistischer, ethnischer, kultureller, religiöser und geschlechtsspezifischer Diskriminierung verbunden ist.

Die JDA ist nicht rechtsverbindlich. Staaten, die sie unterstützen, sind nicht durch internationales Recht verpflichtet, sie in Gesetzen oder Politik und Praxis zu verankern. Während internationale Menschenrechtsorgane die JDA nicht ausdrücklich anerkannt oder begrüßt haben, haben Sonderberichterstatter*innen der Vereinten Nationen Kritik an der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus geäußert und die JDA als Alternative genannt.¹²⁷

Im Zusammenhang mit dem andauernden Genozid gegen Palästinenser*innen in Gaza hat die UN-Sonderberichterstatterin über Meinungsäußerungsfreiheit dokumentiert, wie die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus von verschiedenen staatlichen Behörden dafür genutzt wird, Kritik an der Politik und den Maßnahmen der israelischen Regierung einzuschränken und die zunehmenden Forderungen nach einem Ende der Menschenrechtsverletzungen durch Israel zu unterdrücken.¹²⁸ Die Sonderberichterstatterin stellte zudem fest, dass die IHRA-Arbeitsdefinition von

¹²⁴ For example the UN Special Rapporteur on Freedom of Expression in *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* A/79/319, 23 August 2024, <https://docs.un.org/en/A/79/319>, para 80; the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in *Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, A/77/512, 7 October 2022, <https://docs.un.org/en/A/77/512>, para 74-75; EU Observer, *128 scholars warn: Don't trap the United Nations in a vague and weaponized definition of antisemitism*, 3 November 2022 <https://media.euobserver.com/9e86df02ddf67c6046d190b65e4380df.pdf>; Human Rights Watch and 103 other organizations, "Human Rights and other Civil Society Groups Urge United Nations to Respect Human Rights in the Fight Against Antisemitism", 20 April 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/04/04/human-rights-and-other-civil-society-groups-urge-united-nations-respect-human>

¹²⁵ When enquired about the JDA, the Federal Chancellery referred to critical remarks by Tanja Kinzel, Daniel Poensgen „Zur Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA): Eine kritische Analyse“, 2 December 2024 and Amadeu Antonio Stiftung, „Wie definiert man Antisemitismus? Zur IHRA-Arbeitsdefinition und Jerusalem Erklärung“. Federal Chancellery, Written reply to Amnesty International, received on 23 January 2026.

¹²⁶ Jerusalem Declaration on Antisemitism, <https://jerusalemdeclaration.org/> (accessed 18 December 2025)

¹²⁷ UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, *Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, A/77/512, 7 October 2022, para 73; UN Special Rapporteur on Freedom of Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* A/79/319, 23 August 2024, para 79.

¹²⁸ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited).

Antisemitismus „weder als Grundlage für die Regulierung der Meinungsäußerungsfreiheit konzipiert wurde noch den im Pakt festgeschriebenen internationalen Rechtsstandards zur Einschränkung oder zum Verbot von Äußerungen entspricht.“¹²⁹ Nach Ansicht der Sonderberichterstatterin ist die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus erstens „übermäßig weit gefasst, vage und mehrdeutig und erfüllt nicht die Anforderungen an die Rechtssicherheit gemäß Artikel 19 (3) des Paktes“. Zweitens fehlt der Definition das „Element der Aufstachelung“, das für das Verbot der Aufstachelung zum Hass gemäß Artikel 20 (2) Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) erforderlich ist.¹³⁰

Die Sonderberichterstatterin hob hervor, dass „der zentrale konzeptionelle Fehler der ‚Arbeitsdefinition‘ darin liegt, die politische Ideologie des Zionismus mit Antisemitismus gleichzusetzen. Diese Gleichsetzung führt de facto zur Unterdrückung berechtigter Kritik an der Politik Israels und nicht zu einem verbesserten Schutz jüdischer Menschen vor rassistischem und antisemitischem Hass und Intoleranz. Jüdische Gruppen und Einzelpersonen, die sich an antizionistischen Protesten beteiligen, wurden als antisemitisch bezeichnet.“¹³¹ Die Sonderberichterstatterin betonte in ihrem Bericht: „Antisemitismus ist eine schwere Form von rassistischem und religiösem Hass, die verurteilt werden muss. Der Kampf gegen Antisemitismus sollte jedoch nicht instrumentalisiert und politisiert werden, um Israel zu schützen oder Kritik an der politischen Ideologie des Zionismus zu unterbinden. Die ‚Arbeitsdefinition‘ des Begriffs Antisemitismus der International Holocaust Remembrance Alliance widerspricht den internationalen Menschenrechtsnormen und eignet sich daher weder als Grundlage für politische Entscheidungen noch für die Regulierung von Meinungsäußerungen.“¹³²

Ben, ein jüdischer Aktivist, wuchs in einer, wie er es beschreibt, „streng zionistischen Familie“ in den Vereinigten Staaten auf. Als er älter wurde, begann er, antizionistische Bewegungen zu unterstützen. Er erzählte Amnesty International über seine Wahrnehmung, dass der Kampf gegen Antisemitismus in Österreich stark mit der Unterstützung Israels verbunden sei: „In Österreich musst du dich nicht um deinen eigenen Antisemitismus kümmern, solange du Israel unterstützt.“¹³³

Dalia, eine andere jüdische Aktivistin, die in einer von ihr selbst als „linksgerichtete zionistische Gemeinschaft“ in Österreich aufgewachsen ist, zog im Alter von 18 Jahren nach Israel, um in einem Kibbuz zu leben. Dort erfuhr sie, wie Palästinenser*innen infolge des Konflikts von 1947/49, in dessen Verlauf der Staat Israel gegründet wurde, enteignet und vertrieben wurden. Seitdem engagiert sie sich in Solidaritätsbewegungen für Palästinenser*innen. In Österreich spricht sie sich öffentlich gegen den anhaltenden Genozid an den Palästinenser*innen in Gaza aus und kritisiert Israels Vorgehen sowie die Unterstützung Österreichs für die israelische Regierung. Sie ist Gründerin der Wiener Initiative „Not in our name“ und tritt öffentlich gegen die Vermischung von Judentum, Zionismus und Israel auf, um das Narrativ zu ändern. Für sie bedeutet

„Antizionismus ein Staat mit gleichen Rechten für alle Staatsbürger*innen. Doch es gibt eine Vermischung mit Antisemitismus. Ich finde es absurd, dass es so einen Aufschrei gibt, wenn Menschen Gleichstellung fordern.“¹³⁴ Sie berichtete Amnesty International Researcher*innen von ihren Erfahrungen in Österreich und den Reaktionen der Menschen auf ihr Engagement, und deren Annahmen, dass ihr religiöser Hintergrund bedeuten würde, dass sie

¹²⁹ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, [Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza](#) (previously cited), para. 80.

¹³⁰ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, [Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza](#) (previously cited), para. 80.

¹³¹ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, [Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza](#) (previously cited) para. 81.

¹³² UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, [Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza](#) (previously cited), para. 87.

¹³³ Interview with Ben, 9 July 2025, in person.

¹³⁴ Interview with Dalia, 3 September 2025, in person.

automatisch Israel unterstützen müsste: „Es passiert mir dauernd, dass man mir jegliches selbstständiges Narrativ abspricht. Es ist zutiefst antisemitisch. Das heißt doch: „alle Jüd*innen müssen auf eine bestimmte Art denken“.“¹³⁵

In ihrem Bericht von 2022 über Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (Die Bekämpfung der Verherrlichung des Nationalsozialismus, des Neonazismus und anderer Praktiken, die zur Förderung zeitgenössischer Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz) stellte die damalige UN-Sonderberichterstatterin über zeitgenössische Formen des Rassismus fest, dass die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus aufgrund der darin angeführten elf Beispiele weitgehend instrumentalisiert werde. Sie stellte auch fest, dass „einige Beispiele genutzt werden, um Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit sowie politische Teilhabe, sowie das Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung einzuschränken. Obwohl die Arbeitsdefinition der IHRA offiziell als ‚nicht rechtsverbindlich‘ gilt, hat sie tatsächlich erheblichen Einfluss auf die Politik und Praxis von Regierungen sowie privaten Akteur*innen – mit der Folge, dass u. a. Menschenrechte wie die Meinungsäußerungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Teilhabe verletzt werden.“ Die Sonderberichterstatterin beobachtete, dass „gerade der „Soft-Law“-Charakter der Arbeitsdefinition dazu geführt hat, bestimmte koexistierende Rechte zu untergraben – ohne dass Betroffenen Abhilfemöglichkeiten oder rechtliche Mittel zur Anfechtung solcher Rechtsverletzungen zur Verfügung stehen“.¹³⁶ Sie rief die Mitgliedstaaten dazu auf, „die Annahme und Förderung der Arbeitsdefinition der International Holocaust Remembrance Alliance von Antisemitismus und der damit verbundenen Beispiele auszusetzen.“¹³⁷

Zahlreiche auf Antisemitismus spezialisierte Wissenschaftler*innen teilen die Erkenntnisse der UN-Sonderberichterstatter*innen. Zum Beispiel haben Forschende aus den Bereichen Holocaust-Forschung und Geschichte,¹³⁸ Rechtswissenschaftler*innen,¹³⁹ jüdische Intellektuelle¹⁴⁰ sowie israelische¹⁴¹ und internationale¹⁴² zivilgesellschaftliche Organisationen die Bestrebungen, die IHRA-

¹³⁵ Interview with Dalia, 3 September 2025, in person.

¹³⁶ UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance', 7 October 2022, UN Doc. A/77/512, para. 74-75.

¹³⁷ UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance', 7 October 2022, UN Doc. A/77/512, para 94; Council of Europe, Commissioner for Human rights, Ref: CommHR/MOF/sf 092-2025, 6 June 2025, <https://rm.coe.int/letter-to-federal-minister-of-the-interior-germany-by-michael-o-flaher/1680b64870> (accessed 18 December 2025)

¹³⁸ Letter from 128 scholars specializing in Antisemitism, Holocaust Studies, Modern Jewish History and related fields, 'Don't trap the United Nations in a vague and weaponized definition of antisemitism', 3 November 2022, <https://media.euobserver.com/9e86df02ddf67c6046d190b65e4380df.pdf> (accessed 18 December 2025)

¹³⁹ Neve Gordon, Antisemitism and Zionism: The Internal Operations of the IHRA Definition, Middle East Critique, Vol. 33, 2024, <https://doi.org/10.1080/19436149.2024.2330821>; Ambos, Kai, Barskanmaz, Cengiz, Bönnemann, Maxim, Fischer-Lescano, Andreas, Goldmann, Matthias, Mangold, Anna Katharina, Markard, Nora, Michaels, Ralf, Montag, Jerzy, Steinbeis, Maximilian, Tabbara, Tarik, Wihl, Tim, Zechlin, Lothar, Die Implementation der IHRA-Arbeitsdefinition Antisemitismus ins deutsche Recht – eine rechtliche Beurteilung, VerfBlog, 2023/12/18, <https://verfassungsblog.de/die-implementation-der-ihra-arbeitsdefinition-antisemitismus-ins-deutsche-recht-eine-rechtliche-beurteilung/> (accessed 18 December 2025)

¹⁴⁰ Le Monde, Appel de 127 intellectuels juifs aux députés français : « Ne soutenez pas la proposition de résolution assimilant l'antisionisme à l'antisémitisme », December 2019, https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/02/appel-de-127-universitaires-juifs-aux-deputes-francais-ne-soutenez-pas-la-proposition-de-resolution-assimilant-l-antisionisme-a-l-antisemitisme_6021348_3232.html

¹⁴¹ Academia for Equality et al., Human rights organizations in Israel urge UN not to promote IHRA definition of antisemitism, 7 June 2023, https://hamoked.org.il/files/2023/human_rights_organizations_in_Israel.pdf

¹⁴² Human Rights Watch, Human Rights and other Civil Society Groups Urge United Nations to Respect Human Rights in the Fight Against Antisemitism - Joint Letter to UN Secretary-General António Guterres and Under Secretary-General Miguel Ángel Moratinos, April 2023 <https://www.hrw.org/news/2023/04/04/human-rights-and-other-civil-society-groups-urge-united-nations-respect-human>; Human Rights Watch, Human Rights Watch Letter to Co-Sponsors of Proposed ABA Resolution 514 on Antisemitism, January 2023 <https://www.hrw.org/news/2023/01/26/human-rights-watch-letter-co-sponsors-proposed-aba-resolution-514-antisemitism>

Arbeitsdefinition von Antisemitismus in Gesetze und Politik zu überführen, breit kritisiert – auch auf UN-Ebene.¹⁴³

Die Kritik richtet sich insbesondere gegen die elf Beispiele, die als „zeitgenössische Beispiele für Antisemitismus“ angeführt werden. Diese werden von vielen Expert*innen als unpräzise angesehen, insbesondere weil sich die Behörden in verschiedenen Ländern darauf berufen haben, um Kritik an Israel oder dem Zionismus zu unterdrücken, indem sie diese Kritik fälschlicherweise als antisemitisch bezeichneten.¹⁴⁴ In einem Expertengutachten zur EU-Strategie gegen Antisemitismus wurde das Problem wie folgt zusammengefasst:

„... Die Menschen gehen davon aus, dass alle elf Beispiele gleichbehandelt werden müssen. Die Liste umfasst einige der klarsten und unmissverständlichsten Formen von Antisemitismus, wie die Ritualmordlegende, die Holocaustleugnung oder den Mythos einer weltweiten jüdischen Verschwörung. Für viele verliert dadurch die kontextuelle Einschränkung der Präambel an Gewicht oder gerät in Vergessenheit. [...] Auf den ersten Blick scheint dieser Satz [gemeint ist „Allerdings kann Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden.“] die Meinungsäußerungsfreiheit zu gewährleisten, aber tatsächlich bewirkt er das Gegenteil. Er impliziert, dass übermäßige Kritik an sich antisemitisch ist. Das ist sie jedoch nicht – genauso wenig wie übermäßige Kritik an der PLO [Palästinensische Befreiungsorganisation – eine politische Dachorganisation, die behauptet, die Palästinenser*innen weltweit zu vertreten] zwangsläufig rassistisch gegenüber Araber*innen oder Palästinenser*innen ist.“¹⁴⁵

Österreich hat die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus in seine nationale Strategie integriert und diese am 25. April 2017 mit einer Regierungserklärung angenommen.¹⁴⁶ Es gibt keine rechtliche Definition von Antisemitismus auf der Grundlage der IHRA-Arbeitsdefinition in österreichischen Gesetzen. Jedoch würde die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus gemäß der schriftlichen Antwort des Bundeskanzleramtes „von allen relevanten Definitionen am besten wieder[spiegeln], wie sich der Antisemitismus im gesamten politischen und gesellschaftlichen Spektrum manifestieren kann. Außerdem ist sie die einzige Definition von Antisemitismus, die in einem intergouvernementalen Verfahren im Rahmen einer zwischenstaatlichen Organisation – eben der IHRA – verabschiedet wurde.“¹⁴⁷

¹⁴³ In April 2023, Amnesty International joined a coalition of 104 civil society organisations calling on the UN “not to endorse or adopt a proposed working definition of antisemitism which has been used to suppress criticism of human rights violations by the Israeli authorities”. Other signatories included Human Rights Watch, Palestinian organizations such as Al-Haq and Al-Mezan, Israeli organization such as B'Tselem and Breaking the Silence, and numerous global and national Jewish groups such as Jewish Voice for Peace and Jewish Network for Palestine. See Amnesty International, *Global: UN must respect human rights while combatting antisemitism*, 20 April 2023 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/04/global-un-must-respect-human-rights-while-combatting-antisemitism/>

¹⁴⁴ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited), para. 80-81.

¹⁴⁵ Peter Ullrich, Amos Goldberg and Brian Klug, „Expert submission to European Commission public consultation for “Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life in the EU”, 5 July 2021, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13068-Strategy-on-combating-antisemitism-and-fostering-Jewish-life-in-the-EU/F2661357_en, p. 3-4. In its written reply to Amnesty International, the Federal Chancellery stated that “Finally, it should be noted that the IHRA WDA does not explicitly consider criticism of Israel, which is comparable to criticism of other states, to be antisemitic. The questioning or even the rejection of the right of the State of Israel to exist and the systematic use of terms of struggle such as those frequently used by the BDS movement and organizations that actively support the goals of the BDS movement, are, in our view, to be rejected as antisemitic, as they lead to even more hatred towards Jews and polarization in our Western, free and democratic society.”. Federal Chancellery, Written reply to Amnesty International, received on 23 January 2026.

¹⁴⁶ Federal Chancellery, *Beschlussprotokoll des 40. Ministerrates vom 25. April 2017*, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>

¹⁴⁷ Federal Chancellery, Written response that Amnesty International Austria received on 29 December 2025. When presented with Amnesty International's preliminary findings on the IHRA WDA's implications on human rights, the Federal Chancellery stated: “We do not understand the assertion made by you in your letter of 13 January 2026 that the IHRA WDA “fuels existing antisemitism and anti-Muslim racism and affects freedoms of expression, assembly and academic freedom”. In this context, and with particular reference to the so-called Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA) preferred by Amnesty International, reference should be made to the critical statements made by experts from civil society organisations (see, for example, Tanja Kinzel, Daniel Poensgen, On the Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA): A Critical Analysis, 2024-12-02, [RIAS_Working-Paper-2.pdf](#) or Amadeu Antonio Foundation, [How to Define Antisemitism? On the IHRA Working Definition and Jerusalem Declaration](#).” Federal Chancellery, Written reply to Amnesty International, received on 23 January 2026. Austria's federal “National Strategy against Antisemitism” contains, amongst others, policy measures to implement the IHRA WDA in education, research, training for candidate judges, as well as documentation and data comparison (see *National strategy against antisemitism*, 2024, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:1a1eef15-318d-45e2-95e1-a564ed4d54f2/national_strategy_against_antisemitism.pdf, 2021, p. 51); The government also refers to the IHRA WDA in its “Measures against

Das Vertrauen Österreichs in die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus ist unter dem Gesichtspunkt seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen besorgniserregend und wirft auch weitere Herausforderungen auf.

Erstens – wie bereits erwähnt –, kann die Berufung auf die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus dazu führen, dass legitime kritische Äußerungen, die durch die Meinungsäußerungsfreiheit nach internationalem Recht vollständig geschützt sind, als antisemitisch bezeichnet werden. Das birgt die Gefahr, dass von gewaltfreiem Protest, Aktivismus und israelkritischen Äußerungen abgeschreckt (sog. *chilling effect*) wird und diese manchmal unterdrückt werden. Dies spiegelt sich auch in der Praxis in Österreich wider.

Während dieser Untersuchung identifizierten sieben Befragte¹⁴⁸ ausdrücklich die politische Annahme der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus durch Österreich – auch wenn es sich nicht um eine gesetzliche Definition handelt – als eine „Grundursache“ für die Eindämmung von Solidaritätsbekundungen mit Palästinenser*innen und öffentlichen Demonstrationen gegen die Verstöße der israelischen Behörden gegen das Völkerrecht. Diese Instrumentalisierung des Einsatzes der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus birgt die Gefahr, eine Situation zu schaffen, in der Organisationen, Aktivist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen negative Konsequenzen fürchten, wenn sie ihre Solidarität mit den Palästinenser*innen zum Ausdruck bringen. Dies trägt dazu bei, dass Aktivist*innen in Österreich eine abschreckende Wirkung (sog. *chilling effect*) auf die Ausübung ihrer Rechte auf freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung erfahren, was letztendlich dazu führt, dass sie vorsichtiger werden, wenn sie sich mit Palästinenser*innen solidarisieren, und für ein Ende des anhaltenden Völkermords Israels an den Palästinenser*innen in Gaza und anderer Menschenrechtsverletzungen durch die israelische Regierung aufrufen.

Zweitens – das Vertrauen auf die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus birgt auch die Gefahr, dass die Politik und die Bemühungen Österreichs gegen Antisemitismus im Land eingeschränkt werden. Antisemitismus hat in Österreich eine lange Geschichte, die bis vor den Holocaust zurückreicht und in tiefsitzenden gesellschaftlichen Vorurteilen wurzelt. Der Antisemitismus wurde etwa im 19. Jahrhundert durch zunehmenden Nationalismus und eine allgegenwärtige Verbindung des jüdischen Volkes mit der wahrgenommenen „Fremdheit“ angeheizt.¹⁴⁹ Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs weigerte sich die österreichische Regierung bis 1991, seine Rolle im Holocaust anzuerkennen. Die Regierung hat Schritte unternommen, um dieses seit langem bestehende Problem in Österreich durch eine Reihe von Gesetzen¹⁵⁰ und Politiken anzugehen und der Kampf gegen Antisemitismus ist derzeit eine Priorität der österreichischen Regierung. Insbesondere im Jänner 2021 verabschiedete die Regierung eine bundesweite „Nationale Strategie gegen Antisemitismus“¹⁵¹ und engagierte sich dazu, die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus als allgemeines

Antisemitism Online (2024)“ (See Federal Chancellery, National strategy against antisemitism, 2024, https://www.bundestkanzleramt.gv.at/dam/jcr:027be36a-9a8d-4d2f-b58b-b3894101d27e/online-antisemitismus_massnahmenpaket.pdf page, p. 51); The Federal Ministry of Education and the Austrian Exchange Service (OeAD), Austria's Agency for Education and Internationalisation, have both implemented the IHRA WDA in some educational programmes on antisemitism (See Federal Chancellery, Implementation Report 2023/2024 and Evaluation, https://www.bundestkanzleramt.gv.at/dam/jcr:e2c4c0b6-5a76-4510-93d8-f8983b160aba/250723_evaluierungsbericht_umsetzungsbericht_2023_bf_en.pdf, p. 94); The Federal Ministry of Justice (MoJ) and the Higher Courts of Appeal have integrated the IHRA WDA in training materials of two mandatory seminars for candidate judges, namely “Contemporary history of the Judiciary” and “Fundamental Rights”, as well as in specific seminars on hate crimes and on the National Socialism Prohibition Act 1947 (See European Commission, Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>, p. 25; Federal Chancellery, Umsetzungsbericht 2023/2024, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/III/102/imfname_1665603.pdf, p.104). Further, the Ministry of Interior (MoI), the ministry to which police forces and state protection authorities report, uses a definition of antisemitism based on the IHRA WDA (See European Commission, Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>, p.25 ; Ministry of Interior, 2024 hate crime report, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/160_2025_Hate_Crime_Bericht_2024_V20250723_webBF.pdf, p. 91).

¹⁴⁸ Interview with Monika, 10 July 2025 in person; Interview with Anonymous, 10 July 2025 in person; Interview with Anonymous, 30 July 2025, online; Interview with Helmut, 28 August 2025, online; Interview with Dalia, 3 September 2025, in person; Interview with Anonymous, 15 September 2025, in person; Interview with Amira, 17 October 2025, in person.

¹⁴⁹ Andreas Peham, *Antisemitismus in Österreich: Ein (unvollständiger) Überblick*, 2019, pp 6, 7, 10 https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/andreas_pehamantisemitismus_in_oesterreich_ein_unvollstaendiger_oeberblick.pdf

¹⁵⁰ Austria, Criminal Code, Sections 115, 117, 282a, 283 (1).

¹⁵¹ Federal Chancellery, *National Strategy against Antisemitism*, 2021, https://www.bundestkanzleramt.gv.at/dam/jcr:1a1eef15-318d-45e2-95e1-a564ed4d54f2/national_strategy_against_antisemitism.pdf

Handlungsprinzip anzuwenden. Die Strategie umfasste ihre Verbreitung in den Bereichen Bildung und Strafverfolgung. Nach Angaben der Regierung sind die meisten Handlungsfelder und Maßnahmen der Nationalen Strategie umgesetzt worden.¹⁵² Das aktuelle Arbeitsprogramm der Regierung für den Zeitraum 2025-2029 sieht die Stärkung und Weiterentwicklung der Nationalen Strategie gegen Antisemitismus vor, die im November 2025 überarbeitet wurde.¹⁵³

Bei der Erhebung von Daten zu Antisemitismus stützen sich Behörden (einschließlich das Innenministerium)¹⁵⁴ und nichtstaatliche Akteure (beispielsweise private Forschungsinstitute),¹⁵⁵ auf die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus¹⁵⁶ und nehmen einen Abschnitt über „israelbezogenen Antisemitismus“ auf. Dadurch wird es schwierig, zwischen Vorfällen zu unterscheiden, die Rassismus oder Diskriminierung gegenüber Jüd*innen darstellen, und solchen, die sich auf Äußerungen beziehen, die nach internationalem Recht geschützt sind (etwa Kritik an der Politik oder dem Handeln Israels).

In diesem Kontext haben manche jüdischen Menschen, die Amnesty International interviewt hat, erklärt, inwiefern sie zögerten, Vorfälle als „antisemitisch“ zu melden. Ein*e **jüdische*r Befragte*r** meinte zum Beispiel: „Es müsste schon sehr schlimm sein [dass ich einen Fall melden würde]. Ich bin generell nicht so jemand, der E-Mails [an die Antisemitismus-Meldestelle] verschickt.“ Bei der Erörterung der Frage nach Meldungen von Antisemitismus sagte die Person, „Mir ist bewusst, dass der Begriff auf problematische Art auf Fälle ausgelegt wird, die keine sind. Das schafft dann ein verzerrtes Bild. [Zum Beispiel,] wenn man hört, dass es seit 7. Oktober um 300% mehr [antisemitische] Fälle gäbe, aber unter anderem, weil [es Fälle gibt, bei denen] jemand auf der Uni mit einer Kuffiye gesehen wurde und sich wer bedroht gefühlt hat...“¹⁵⁷

Ähnlich sagte die jüdische Aktivistin **Monika**: „Antisemitismus wird immer sinnentleert. Ich würde Antisemitismus nicht mehr melden... In einem Kontext, in dem unter Antisemitismus alles gesammelt wird, würde ich mich nicht wohlfühlen. Weil so viele Sachen über Kritik an Israel dabei sind. Es gibt eine Menge Durcheinander. Es wird nicht sinnvoll mit Daten umgegangen.“¹⁵⁸

D. NGOS FÜRCHTEN UM IHRE ÖFFENTLICHEN FÖRDERUNGEN

Das Recht auf Vereinigungsfreiheit ist durch internationale Menschenrechtsnormen geschützt, beispielsweise durch Artikel 22 IPbpR und Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Das Recht auf Vereinigungsfreiheit umfasst die Suche, den Erhalt und die Nutzung von Ressourcen – einschließlich finanzieller Mittel¹⁵⁹ – ohne Diskriminierung. Einschränkungen dieses

¹⁵² Federal Chancellery, *Implementation Report 2023/2024 and Evaluation*, https://www.bundestkanzleramt.gv.at/dam/jcr:e2c4c0b6-5a76-4510-93d8-f8983b160aba/250723_evaluierungsbericht_umsetzungsbericht_2023_bf_en.pdf, p. 56.

¹⁵³ Federal Chancellery, Government Work Program 2025-2029, https://www.bundestkanzleramt.gv.at/dam/jcr:8d78b028-70ba-4f60-a96e-2fca7324fd03/Regierungsprogramm_2025-2029.pdf, p. 86.

¹⁵⁴ Ministry of Interior, *Status report on Hate Crimes 2024*, July 2025, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/160_2025_Hate_Crime_Bericht_2024_V20250723_webBF.pdf, p. 92.

¹⁵⁵ Israelitische Kultusgemeinde Wien, *Antisemitic cases 2024 in Austria*, 2025, https://www.antisemitismus-meldestelle.at/_files/ugd/ed51c1_d4d2fa144b5847ca962da62aceb21215.pdf, p. 24 ; Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstands (DÖW), *Rechtsextremismusbericht 2023*, commissioned by the Ministry of Interior and Ministry of Justice, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/III/126/imfname_1671101.pdf, p. 22, 60; IFES, *Antisemitismus Studie 2024*, commissioned by the federal parliament, https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/Antisemitismus_2024_Gesamtbericht.pdf, p. 29; IFES, *Snapshot Studie 2024 Junge*, commissioned by the parliament, <https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/Antisemitismus-2024-Bericht-Snapshot-Junge.pdf>, p. 26, 34.

¹⁵⁶ In its written reply to Amnesty International received on 23 January 2026, the Federal Chancellery stated that “Israel-related antisemitism in particular has been the greatest challenge for Jews worldwide and also in Austria since the terrorist attack by Hamas on 7 October 2023 (see the latest report by the Antisemitism Reporting Office [...]) Only through the application of the IHRA WDA can this be recorded by practitioners and analysed accordingly”.

¹⁵⁷ Interview with Anonymous, 15 September 2025, in person.

¹⁵⁸ Interview with Monika, 10 July 2025, in person

¹⁵⁹ UN Human Rights Council (UNHRC), Resolution 22/6: *Protecting human rights defenders*, adopted on 12 April 2013, UN Doc. A/HRC/RES/22/6*, para. 9(b); Declaration on Human Rights Defenders, Article 13; OSCE/ODIHR-Venice Commission, *Joint Guidelines on Freedom of Association*, para. 32; African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, 2017, para. 38; UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Report, 24 April 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, paras 8 and 20.

Rechts müssen, um mit internationalen Menschenrechtsnormen vereinbar zu sein, den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, legitimen Zielsetzung, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen.¹⁶⁰

Im Zusammenhang mit dem anhaltenden Genozid an den Palästinenser*innen in Gaza äußerten Vertreter*innen zweier zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber Amnesty International die Sorge, staatliche Fördermittel¹⁶¹ zu verlieren, falls sie öffentlich gegen die Menschenrechtsverletzungen Israels an der palästinensischen Bevölkerung Stellung beziehen und als antisemitisch bezeichnet werden.¹⁶²

Eine bei einer NGO tätige Person berichtete Amnesty International, die Organisation habe sich bis Dezember 2024 regelmäßig zu internationalen Themen und Entwicklungen geäußert – bis ein Amtsträger andeutete, die NGO könnte ein „Problem“ mit ihrer öffentlichen Finanzierung haben, falls sie sich „zu pro-palästinensisch“ positioniere.¹⁶³ Als Folge hat die Organisation Angst, sich öffentlich zum anhaltenden Genozid Israels an den Palästinenser*innen in Gaza zu äußern, was wiederum dazu geführt hat, dass Kooperationspartner*innen und Geldgeber*innen sich fragen, ob sie die Organisation weiterhin unterstützen sollen. Die befragte Person sagte Amnesty International, dass die Geschäftsführung der Organisation den Mitarbeitenden untersagt habe, auf privaten Social-Media-Konten Inhalte zu Israel und Palästina zu veröffentlichen – aus Sorge vor möglichen Konsequenzen für die gesamte Organisation.

„[Es war] schrecklich. Es gab Tränen und Wut. Für jede Person, die in einer NGO arbeitet, sind Menschenrechte wichtig. Das ist ein Grund, warum Menschen bei NGOs arbeiten. Tatsache ist, dass eine Entscheidung getroffen werden musste, um die Organisation zu retten... Es wurde auch entschieden, dass Mitarbeiter*innen nicht mit Journalist*innen über den Konflikt sprechen dürfen. Auch bei Einstellungsgesprächen wurden Bewerber*innen immer gefragt, wie es ihnen geht, wenn sie bei dieser Organisation arbeiten und sich nicht zu diesem Thema äußern können. Wir hatten dann auch Absagen. Es geht so weit, dass Mitarbeiter*innen auf ihren privaten Kanälen nichts zu dem Thema kommentieren oder posten dürfen. Weil wenn das publik wird, dann bin ich sicher, dass es negative Konsequenzen haben wird... Wir denken sogar über alle möglichen Auswirkungen nach, die ein Posting für uns haben könnte. Ich denke ständig darüber nach, welchen Einfluss meine [Social Media] Postings oder Likes auf die Organisation haben könnten.“¹⁶⁴

Eine andere lokale NGO bezog vor dem 7. Oktober 2023 klar Stellung zu den Menschenrechtsverletzungen in Israel und Palästina – getrieben von starken Auswirkungen des politischen und gesellschaftlichen Diskurses in Österreich auf die Menschen, mit denen sie arbeiteten. Ein*e Vertreter*in der Organisation berichtete, man habe sich zunehmend unter die Lupe genommen gefühlt.

„Wir sind in dieser Zeit wegen dieses Vorwurfs [des Antisemitismus] sehr vorsichtig geworden. Wir wollten uns keine Fehler erlauben. Überhaupt ist es ein Wunder, dass wir überhaupt noch bestehen... Wir mussten uns überlegen, was private Aussagen für die Organisation bedeuten... Es gab diesen allgemeinen Versuch, uns in die Ecke „Soli für Palästina“ zu bringen und dass wir kriminalisiert gehörten. Jemand hat sogar mit unserem Logo und der Palästinaflagge ein gefälschtes Profil von unserer Organisation auf Instagram erstellt. Aber was wäre schon so schlimm an der Flagge?“¹⁶⁵

¹⁶⁰ The right to freedom of association is protected by article 22 ICCPR, article 11 ECHR and article 12 of the EU Charter of Fundamental Rights. See also the Declaration on Human Rights Defenders, especially articles 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13 and 16.

¹⁶¹ Amnesty International enquired with the Federal Chancellery standards and processes for public funding in this respect. In its written response received on 29 December 2025, the Federal Chancellery stated that the rules Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) and Allgemeine Bedingungen für die Gewährung von Förderungen durch das Bundeskanzleramt dating 1 September 2025 apply to any funding. In addition, concerning funding in that concrete aspect, it is assessed whether a project can be subsumed under at least one of the measures of the National Strategy against Antisemitism and thus contributes to the prevention and fight against antisemitism and the promotion of Austrian-Jewish cultural heritage. Federal Chancellery, written response to Amnesty International's enquiry dated 20 October 2025, received on 29 December 2025. The National Strategy against Antisemitism follows the IHRA WDA.

¹⁶² Interview with Anonymous, 31 July 2025, online; Interview with Anonymous, 28 August 2025, online.

¹⁶³ Interview with Anonymous, 28 August 2025, online. Amnesty International did not approach the public official as it would have exposed their identity.

¹⁶⁴ Interview with Anonymous, 28 August 2025, online.

¹⁶⁵ Interview with Anonymous, 31 July 2025, online.

Es gibt zumindest drei Fälle, in denen Politiker*innen die Berechtigung dieser NGO für staatliche Fördermittel öffentlich in Frage gestellt haben, und zwar über Online-Beiträge auf Facebook und X sowie durch parlamentarische Anfragen. Sie erreichten ein breites Publikum. In einem Fall hatte beispielsweise ein Social-Media-Beitrag eines Mitglieds des Nationalrats zu dieser NGO über 30.000 Aufrufe.¹⁶⁶ Diese öffentliche Überprüfung und Kritik aufgrund der Solidarität dieser NGO mit Palästinenser*innen hat Organisationen, ihre Mitarbeitenden und Partner*innen vorsichtiger in Bezug auf ihr öffentliches Eintreten für dieses Thema gemacht, was eine abschreckende Wirkung (sog. *chilling effect*) zeigt.

E. ERFAHRUNGEN VON AKADEMIKER*INNEN AN DER UNIVERSITÄT WIEN

In ihrem Bericht „*Globale Bedrohungen der Meinungsäußerungsfreiheit aufgrund des Konflikts in Gaza*“ aus dem Jahr 2024 stellte die UN-Sonderberichterstatterin über Meinungsäußerungsfreiheit fest, dass „die akademische Freiheit von Studierenden und Wissenschaftler*innen sowie die Autonomie von Institutionen in mehreren westlichen Ländern unter Beobachtung stehen und angegriffen werden. Davon sind sowohl jüdische als auch palästinensische Angehörige der akademischen Gemeinschaft betroffen“.¹⁶⁷ Sie umriss das Recht auf akademische Freiheit¹⁶⁸ als „tief verwurzelt in einer Reihe grundlegender Rechte – insbesondere der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit. Dies umfasst für Angehörige der akademischen Gemeinschaft, also Studierende und Wissenschaftler*innen gleichermaßen, das individuelle und kollektive Recht, Wissen und Ideen ohne Zensur zu entwickeln, zu verfolgen und auszutauschen sowie Themen in friedlicher Weise, frei von Diskriminierung, Angst oder Einschüchterung, zu äußern, zu diskutieren und kritisch zu hinterfragen. Zur akademischen Freiheit gehören auch die Autonomie und Selbstverwaltung akademischer Einrichtungen.“¹⁶⁹

In seinem Bericht über akademische Freiheit aus dem Jahr 2020 betonte der damalige UN-Sonderberichterstatter über Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, dass akademische Einrichtungen „Maßnahmen erlassen und umsetzen sollten, die die Rechte ihrer Mitglieder auf freie Meinungsäußerung schützen, sich gegen offiziellen oder gesellschaftlichen Druck zur Wehr setzen und institutionell die Einhaltung der Menschenrechte garantieren. Maßnahmen sollten transparent gestaltet sein. Akademische Einrichtungen sollten ihre akademische Mission (wie auch die ihrer Schwesterinstitutionen) aktiv und offen verteidigen und dabei auch Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung von Finanzmitteln ablegen.“¹⁷⁰

In diesem Kapitel beschreibt das Briefing Vorfälle bei denen an der Universität Wien in Sprache und Ausdrücke über bzw. in Solidarität mit Palästinenser*innen in Gaza eingegriffen wurden, wodurch sie zur Verengung des zivilgesellschaftlichen Raums beigetragen hat.¹⁷¹

¹⁶⁶ The details of the cases are known to Amnesty International, which reviewed social media postings on X and facebook.com, parliamentary enquiries, media reports and public statements. Links to those posts are not included in order to preserve the NGO's anonymity.

¹⁶⁷ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited) para. 39.

¹⁶⁸ UN Special Rapporteur on the Right to Education, Report, 27 June 2024, UN Doc. A/HRC/56/58, para. 10.

¹⁶⁹ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (previously cited) para. 38.

¹⁷⁰ UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Report, 28 July 2020, UN Doc. A/75/261, para. 12.

¹⁷¹ Amnesty International has also on file an internal checklist issued the University of Vienna concerning disruptive actions during teaching events.

DIE UNIVERSITÄT WIEN ALS ÖFFENTLICHE EINRICHTUNG

Nach österreichischem Recht ist die Universität Wien eine öffentliche Universität, die als eine „juristische Person des öffentlichen Rechts“ gegründet wurde.¹⁷² Sie übt hoheitliche Tätigkeiten aus. So kann sie z. B. Verordnungen (z.B. Statuten)¹⁷³ und Bescheide erlassen. Dabei muss sie gemäß der österreichischen Verfassung und der darin verankerten Grundrechte handeln. In Österreich hat die EMRK-Verfassungsrang, wodurch die Universität Wien unmittelbar an die EMRK gebunden ist.¹⁷⁴

In Bezug auf die Menschenrechtsverpflichtungen staatlicher Akteure gegenüber ihren Beschäftigten hat der EGMR entschieden, dass „die Konvention an keiner Stelle ausdrücklich zwischen den hoheitlichen Zuständigkeiten der Vertragsstaaten und ihren Verantwortlichkeiten als Arbeitgeber unterscheidet“ und stellte fest, dass Art. 11 (Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) „verpflichtet folglich den ‚Staat als Arbeitgeber‘, gleichgültig ob die Beziehungen mit seinen Beschäftigten nun dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht unterliegen“.¹⁷⁵ Darüber hinaus ist die Universität Wien nach innerstaatlichem Recht bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen ausdrücklich an die Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung gebunden.¹⁷⁶

Als staatlicher Akteur ist die Universität Wien gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen gesetzlich dazu verpflichtet, das Recht seiner wissenschaftlichen Mitarbeitenden und Studierenden auf freie Meinungsäußerung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Wenn die Universität die Meinungsäußerungsfreiheit einschränkt, müssen diese Einschränkungen strengen Prüfungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit, ihrer legitimen Zielsetzung, ihrer Notwendigkeit und ihrer Verhältnismäßigkeit standhalten und dürfen niemals in diskriminierender Weise angewendet werden.

Am 3. November 2023 veröffentlichte das Rektorat der Universität in den sozialen Medien eine Stellungnahme, in der es die Absage der Veranstaltungsreihe „Against the Present: Past and Future Perspectives on Palestine“ bekannt gab. Darin hieß es, „einseitige Darstellungen, Intoleranz, Rassismus und Antisemitismus haben an der Universität Wien keinen Platz“. Außerdem hieß es: „Anhand der vorliegenden Vortragendenliste und der inhaltlichen Programmierung dieser Veranstaltung ist aus Sicht der Universität diese Perspektivenvielfalt nicht gewährleistet.“¹⁷⁷ Eine Universitätssprecherin bestätigte später in einem Interview mit einer österreichischen Zeitung die Absage. Als Begründung führte sie an, es gäbe Hinweise auf „verschiedene Verbindungen einzelner Vortragender zu umstrittenen Organisationen“, konkret zur BDS-Bewegung. In dem Zeitungsartikel hieß es auch, dass die damalige Bildungssprecherin der regierenden Grünen in einem öffentlich zugänglichen Social-Media-Beitrag die Absage des Kurses gefordert hatte.¹⁷⁸ Amnesty International konnte nicht verifizieren, ob dieser Beitrag die Entscheidung des Rektorats beeinflusst hatte. Diese

¹⁷² Austria, Universities Act 2002, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128> (in German) Section 4 (as amended on 19 December 2025).

¹⁷³ Austria, Universities Act 2002, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128> (in German) Section 19 (1) (2) (as amended on 19 December 2025).

¹⁷⁴ Austria, Federal Constitutional Provision: Amendment and supplementation of provisions of the Federal Constitutional Law in the version of 1929 on international treaties, https://ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1964_59_0/1964_59_0.pdf (in German) Article 2.

¹⁷⁵ European Court of Human Rights (ECtHR), *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, Application 5614/72, 6 February 1976, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57527>, para. 37.

¹⁷⁶ Austria, Universities Act 2002, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128> (in German) Section 44 (as amended on 19 December 2025) which stipulates the applicability of the Federal Equal Treatment Act, which specifically applies to federal authorities; Austria, Federal Equal Treatment Act, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008858> (in German) Section 13 (as amended on 19 December 2025).

¹⁷⁷ Interview Helmut, 28 August 2025, online; University of Vienna, X Post: “The event series “Teach-In: Against the Present: Past and Future Perspectives on Palestine” announced by the Institute for Cultural and Social Anthropology will not take place.”, 3 November 2023, <https://x.com/univien/status/1720443849586192755>

¹⁷⁸ Der Standard, “Uni Wien zieht Reißleine und sagt “Palestine“-Vortragsreihe ab”, 3 November 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000193723/uni-wien-zieht-reissleine-und-sagt-palestine-vortragsreihe-ab> (in German)

Absage führte zur Abfassung eines Protestbriefs, dem sich über 700 internationale Wissenschaftler*innen anschlossen. In dem Brief wurde auch die am selben Tag erfolgte einseitige Entfernung einer Erklärung mit dem Titel „Against Violence in Israel and Palestine“ durch das Rektorat kritisiert, die von einer Reihe von Studierenden und Fakultätsmitgliedern des Instituts für Sozial- und Kulturanthropologie unterzeichnet und auf der Website des Instituts veröffentlicht worden war.¹⁷⁹ In dieser Erklärung wurden die „Angriffe der Hamas auf Zivilist*innen“ verurteilt und die Freilassung aller Geiseln gefordert. Sie wies ferner auf einen „verzweifelt asymmetrischen Krieg gegen Gaza“ hin und erwähnte, dass „Gelehrte vor einem „Lehrbuchfall von Völkermord“ warnen“. Die Erklärung fordert unter anderem einen sofortigen Waffenstillstand und uneingeschränkte humanitäre Hilfe und verurteilt ferner „die Unterdrückung friedlicher pro-palästinensischer Solidaritätsaktionen“.¹⁸⁰

Am 5. März 2024 veröffentlichten neun Wissenschaftler*innen, die im Rahmen einer Ringvorlesung mit dem Titel „Palestine in global contexts – on mobilities, solidarities and memory cultures“ sprechen sollten, eine Erklärung auf der Website der Universität Wien, in der sie darlegten, dass das Rektorat die Ringvorlesung aus dem Vorlesungsprogramm des Sommersemesters 2024 gestrichen habe. Sie führten an, dass die Vorlesung laut der Universität in ihrer jetzigen Form „offenbar nicht in der Lage sei, Einseitigkeiten zu vermeiden und eine Vielfalt von Perspektiven widerzuspiegeln“. In der Erklärung hieß es, das Rektorat würde die Durchführung der Vorlesungsreihe als Seminar unter der Bedingung zulassen, dass zwei palästinensische Gastdozent*innen nicht zu Wort kämen.¹⁸¹ Die Erklärung bezieht sich auch auf einen Blog-Artikel, der exakt an dem Tag veröffentlicht wurde, an dem das Rektorat die Ringvorlesung absagte. Darin wurden sowohl die Veranstaltung als auch die beiden beteiligten Wissenschaftler*innen scharf kritisiert. Ihnen wurde vorgeworfen, „israelfeindliche Propaganda“ an die Universität Wien zu tragen.¹⁸² Amnesty International konnte nicht verifizieren, ob ein Zusammenhang zwischen dem Artikel und der Entscheidung des Rektorats bestand. Die Organisation sprach mit einem der eingeladenen Referenten, **Helmut**, Senior Scientist und Senior Lecturer für Israel und Palästina an der Universität Wien. Er sagte dazu: „Das Rektorat hat es von einer Vorlesung auf ein Seminar mit maximal 20 Teilnehmer*innen geändert. Inhaltlich haben sie nicht argumentiert. Der Unterschied ist: eine Vorlesung ist offener und Interessierte können einfach zuhören kommen. Eine geschlossene Lehrveranstaltung, wie ein Seminar, lässt 20 Teilnehmer*innen zu – sonst kann niemand teilnehmen.“¹⁸³

Die Universität Wien verhängte Beschränkungen für Vorträge des palästinensisch-amerikanischen Historikers Rashid Khalidi und der UN-Sonderberichterstatterin über die Lage der Menschenrechte in den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten, Francesca Albanese. Am 14. Mai 2024 sollte Rashid Khalidi an einer öffentlichen Online-Vorlesung und Diskussion mit dem Titel „Ongoing Nakba? The War on Gaza and its Historic Roots“ in einem Hörsaal mit 400 Plätzen teilnehmen. **Helmut**, der diese Veranstaltung organisiert hatte, berichtete Amnesty International, dass das Rektorat den Hörsaal zwei Tage vor der Veranstaltung aus „Sicherheitsgründen“ ohne weitere Erklärungen storniert hatte.¹⁸⁴ Infolgedessen musste die Veranstaltung ausschließlich online stattfinden, was dazu führte,

¹⁷⁹ Interview Helmut, 28 August 2025, online; Letter in Protest of University of Vienna's Cancellation of Events on Palestine and Further Censorship <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdURShhPCmZsfFoleOZ4-iDAgli3wtkSi80Xb1fpQsjkgGLsg/viewform>;

¹⁸⁰ https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vSPiRMvGAomEj_wlUiNacxxMzjXpprMMfoytVfKmlNp57B_IUQF_10QW5-xZ_TLqTavZ9Hcx9DzQl/pub

¹⁸¹ University of Vienna, „Statement in protest of the removal of the “Palestine in Global Contexts” Lecture Course at the University of Vienna, Summer term 2024“, 5 March 2024, <https://afrika.univie.ac.at/ueber-uns/rassismuskritische-ag/proteste/>

¹⁸² mena-watch, „Universität Wien: Israelfeindliche Propaganda im Hörsaal“, 8 February 2024, <https://www.mena-watch.com/uni-wien-israelfeindliche-propaganda-hoersaal/> (in German).

¹⁸³ Interview with Helmut, 28 August 2025, online.

¹⁸⁴ Interview with Helmut, 28 August 2025; Falter Podcasts, „Von der Uni Wien gecancelt: Rashid Khalidi über Gaza“ [“Cancelled by the University of Vienna: Rashid Khalidi about Gaza“], 30 May 2024, <https://www.falter.at/podcasts/radio/20240530/von-der-uni-wien-gecancelt-rashid-khalidi-ueber-gaza-1160>; Die Wochenzeitung, „Es braucht absolut gleiche Rechte“, 11 July 2024, <https://www.woz.ch/2428/rashid-khalidi/es-braucht-absolut-gleiche-rechte/#KV3C15E5P9ZS> (in German).

dass sich die Studierenden informell im Freien versammelten, um Khalidis Vortrag online zu verfolgen.¹⁸⁵

Ebenso stornierte die Universität das Audimax für eine Veranstaltung mit der UN-Sonderberichterstatterin Francesca Albanese, die für den 6. Dezember 2024 organisiert wurde. Infolgedessen mussten die interessierten Zuhörenden und Teilnehmenden in drei verschiedenen Hörsälen untergebracht und der Vortrag live gestreamt werden.¹⁸⁶ Helmut beschrieb die Situation gegenüber Amnesty International so:

„Ich habe enorme Vorbereitungen [für diese Veranstaltungen] zu treffen. Zum Beispiel beim Besuch von Albanese im Dezember 2024 [mit über 1.000 Anmeldungen]: Ich habe eine Awareness Gruppe aufgestellt... Bei der Veranstaltung selbst waren 50 Polizist*innen am Campus. Drei Stunden vor Beginn hatte mich der Einsatzleiter angerufen und mich zu den Notausgängen befragt, um die Sicherheit für alle, die kommen, zu gewährleisten. Ich habe als Lehrveranstaltungsleiter die Verantwortung für die Sicherheit übernommen, denn das Rektorat hat mich im Stich gelassen.“

Er schließt ab: „Ich persönlich habe ein absolutes Privileg: ich bin nicht mit einer genozidalen Kriegsführung der israelischen Armee oder Schüssen konfrontiert, wie meine akademischen Kolleg*innen in Gaza. Heute ist es dringender denn je, das sichtbar und hörbar zu machen. Es ist eine wissenschaftliche Verantwortung, verschiedene Positionen zu zeigen. Das ist [auch] eine politische und moralische Verantwortung... Ich schulde das meinen Kolleg*innen aus Palästina.“¹⁸⁷

Amnesty International sprach auch mit **Amira**, Professorin für Anthropologie und Religionswissenschaft an der Universität Toronto. Sie berichtete Amnesty International, welche Auswirkungen die Anti-BDS-Beschlüsse Österreichs auf ihr berufliches und persönliches Leben hatten. Nach einem einjährigen Bewerbungsverfahren wurde Amira 2023 als die beste Kandidatin für die Professur an der Universität Wien ausgewählt. „[Der Job] war für mich eine klare Sache, weil ich schon den Vertrag hatte [auch wenn nicht unterschrieben]. Ich hatte sogar schon die Schule für meinen Sohn in Wien ausgesucht. Das Gehalt hat gestimmt. Mir wäre nie in den Sinn gekommen, dass da [zwischen mir und dem Job] noch etwas in die Quere kommen könnte. Ich hatte daher meinem damaligen [Arbeitgeber] gesagt, dass ich vor hatte zu kündigen. Sie haben mir dann ein Gegenangebot gestellt [damit ich bleibe].“¹⁸⁸

Amira erzählte Amnesty International, dass die Universität Wien sie dann mit einem Social-Media-Beitrag konfrontiert habe, den eine Abgeordnete der damals regierenden Grünen am 7. November 2023 veröffentlicht hatte: „Amira Mittermaier erstgereiht für die Professur Religionsanthropologie an der KSA der @univienna, die mit ihrer Unterschrift für die BDS, aufruft "to boycott Israeli academic institution". Echt jetzt? Darf nicht sein!“¹⁸⁹ Der Beitrag enthielt einen Link zum Anti-BDS-Entschließungsantrag des Nationalrats. Amira glaubt, dass sich der Beitrag auf eine Unterschrift bezieht, die sie 2014 aus Protest gegen Israels Menschenrechtsverletzungen in Gaza für die „Anthroboycott“-Kampagne¹⁹⁰ gegeben hatte.

Amira erklärte Amnesty International weiters, dass in einem anschließenden Gespräch der Rektor der Universität Wien ihr unmissverständlich mitgeteilt habe, dass sie die Stelle nur bekommen werde, wenn sie sich öffentlich von der BDS-Bewegung distanzieren. **Amira** berichtete:

¹⁸⁵ Camp4palestine_Vienna Instagram post, https://www.instagram.com/p/C7V_C5qsa2i/?utm_source=ig_web_copy_link&img_index=2; Jacobin, "How Austrian Liberals Silenced Pro-Palestinians", 2024, <https://jacobin.com/2024/12/austria-liberals-pro-palestine-antisemitism>

¹⁸⁶ Interview with Helmut, 28 August 2025, online; Der Standard, "Uno-Expertin Albanese in Wien: 'Israel will in Gaza nicht nur siegen, sondern zerstören'", 7 December 2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000248291/uno-expertin-albanese-in-wien-israel-will-in-gaza-nicht-nur-siegen-sondern-zerstoeren> (in German).

¹⁸⁷ Interview with Helmut, 28 August 2025, online.

¹⁸⁸ Interview with Amira, 17 October 2025, online.

¹⁸⁹ Eva Blimlinger, X Post: "Amira Mittermaier ranked first for the professorship in anthropology of religion at the KSA of @univienna, who with her signature for the BDS, calls 'to boycott Israeli academic institution'. Really now? That can't be!", 7 November 2023, <https://x.com/blimlinger/status/1721897879621783609>

¹⁹⁰ Anthroboycott, "ARCHIVED: Anthropologists for the Boycott of Israeli Academic Institutions, 2014 – 2016 Campaign", <https://anthroboycott.wordpress.com/the-statement/>

„Das Wichtige am Gespräch war die Betonung, dass es hier in Österreich nicht geht, diese Position [zu BDS] zu vertreten, selbst wenn sie nicht illegal ist. Ihm zufolge gab es mehrere Dinge, die nicht akzeptabel wären: BDS unterstützen geht nicht, über Genozid sprechen geht nicht, über Apartheid sprechen geht nicht, über Siedlerpolitik sprechen geht nicht. Wegen Österreichs Geschichte und nach dem 7. Oktober. Das war die Message... BDS wird so verteufelt. Aber, wenn du denkst, dass Israel Menschenrechtsverletzungen begeht und du Druck ausüben möchtest, was für andere Mittel haben wir? Boykott ist nicht perfekt, aber BDS ist ein friedliches Protestmittel. Es nutzt keine Gewalt und dahinter stelle ich mich. Es ist mein Recht, das so zu unterstützen... Er hat mich zurechtgewiesen und meinte ich solle einen Deal machen. Wie sollte ich hier frei unterrichten?“¹⁹¹

Amira entschied sich dazu, sich nicht öffentlich von dem Boykottbrief zu distanzieren, da dies ihren persönlichen Überzeugungen und ihrer Forschung widersprochen hätte. Infolgedessen erhielt sie die Professur an der Universität Wien nicht, konnte aber ihre Arbeit bei ihrem bisherigen Arbeitgeber fortsetzen.¹⁹²

Amnesty International wandte sich an die Universität Wien, auch um sich nach ihren Handlungen in Bezug auf die oben genannten Vorfälle zu erkundigen. Die Universität antwortete am 23. Januar 2026 auf Amnesty International; ihre Antwort enthielt keine Details zu den oben beschriebenen spezifischen Vorfällen.

Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und die UN-Sonderberichterstatterin über Meinungsäußerungsfreiheit haben eine Reihe von Verantwortungen herausgearbeitet, die Universitäten und Hochschuleinrichtungen gegenüber ihren Mitarbeitenden und Studierenden haben und die sich aus dem Völkerrecht und Erklärungen zwischenstaatlicher Gremien ableiten. Unter anderen sollen sie „wirksame Unterstützung für akademische Freiheit und grundlegende Menschenrechte“ bieten;¹⁹³ sicherstellen, dass Hochschulangehörige weder in ihrer Lehrtätigkeit noch in ihrer Forschung durch Gewalt, Einschüchterungsversuche oder Repressalien behindert werden;¹⁹⁴ oder sicherstellen, dass Mitglieder der akademischen Gemeinschaft Schutz vor Zwang durch Dritte – sei es durch den Staat oder durch gesellschaftliche Gruppen – erhalten, was insbesondere erfordert, dass sich die Institutionen für Angehörige ihrer Gemeinschaft einsetzen, die aufgrund der Ausübung ihrer akademischen Freiheit Angriffen oder Einschränkungen ausgesetzt sind.¹⁹⁵

¹⁹¹ Interview with Amira, 17 October 2025, online.

¹⁹² Interview with Amira, 17 October 2025, online.

¹⁹³ UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Recommendation Concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*, 11 November 1997, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113234.page=2> para. 22(c).

¹⁹⁴ UNESCO, *Recommendation Concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*, 11 November 1997, para. 22(h).

¹⁹⁵ UN Special Rapporteur on freedom of opinion and expression, Report, 28 July 2020, UN Doc. [A/75/261](#), para. 58.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Dieses Briefing beschreibt, wie die österreichischen Behörden es verabsäumt haben, ihren internationalen Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf Äußerungen der Solidarität mit Palästinenser*innen und Forderungen nach einem Ende des anhaltenden Völkermords Israels an den Palästinenser*innen in Gaza nachzukommen. Es hat mehrere Faktoren skizziert, die sich gemeinsam auf das Recht auf freie Meinungsäußerung in Bezug auf Solidaritätsbekundungen mit Palästinenser*innen ausgewirkt haben: nämlich (i) Einschränkungen des Sprechchors „From the river to the sea, Palestine will be free“; (ii) die abschreckende Wirkung (sog. *chilling effect*), in Verbindung mit Vorwürfen des „Antisemitismus“, denen Menschen ausgesetzt sind, die sich mit Palästinenser*innen solidarisieren: Bemühungen zur Bekämpfung des Antisemitismus basieren weitgehend auf der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus und stehen nicht im Einklang mit den Menschenrechtsverpflichtungen Österreichs. Durch ihr Vertrauen auf diese Definition riskiert die Regierung einerseits, dass es negative Auswirkungen auf ihren Kampf gegen Antisemitismus gibt. Andererseits hat es auch zu einer abschreckenden Wirkung auf Aktivist*innen beigetragen, die Solidarität mit Palästinenser*innen ausdrücken; (iii) Angst unter einigen zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass sie staatliche Mittel verlieren könnten, weil sie Solidarität mit Palästinenser*innen ausdrücken; und (iv) die Erfahrung von Wissenschaftler*innen an der Universität Wien. Infolgedessen hat dies in einigen Fällen zu Verletzungen des Rechts auf friedliche Versammlung und des Rechts auf freie Meinungsäußerung geführt und in anderen Fällen auch zu einer abschreckenden Wirkung auf die Ausübung dieser Rechte.

In dem Briefing wird auch darauf hingewiesen, dass die Regierung es versäumt hat, den seit Langem bestehenden antimuslimischen Rassismus anzugehen und Instrumente zur Identifikation, Dokumentation und Bekämpfung des anti-palästinensischen Rassismus in Österreich einzuführen. Diese haben sich in dieser Zeit weiter verschärft. Die österreichische Gesetzgebung zum Verbot von rassistischer Diskriminierung ist stark fragmentiert und es gibt weder einen nationalen Aktionsplan gegen Rassismus noch ein umfassendes aufgeschlüsseltes Datenerhebungssystem für rassistische Vorfälle und Diskriminierung.

In diesem Zusammenhang empfiehlt Amnesty International:

Der Bundesregierung:

- Die Umsetzung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus im Einklang mit der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Durban, wie vom Komitee für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung in seiner Stellungnahme im Jahr 2012 empfohlen.
 - Verabschiedung von Definitionen und Monitoringinstrumenten - in tiefergehender Konsultationen mit betroffenen Gruppen - um das Bewusstsein für Formen von Rassismus, einschließlich antimuslimischer und anti-palästinensischer Rassismen und Antisemitismus (bei Bedarf unter Berufung auf die JDA), zu schärfen, die im Einklang mit den Menschenrechtsverpflichtungen Österreichs stehen, und Einsatz von Monitoringinstrumenten, um das Bewusstsein für diese Formen zu schärfen, mit dem Ziel, Pläne zu entwickeln, um sie durch Sensibilisierung, Aufklärung, Kapazitätsentwicklung und Gemeinschaftsbildung zu beseitigen, unter anderem durch den Abbau von Stereotypen, die Beseitigung von Stigmatisierung und wirtschaftlichen Barrieren, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern.
 - Sicherstellen, dass jede Definition von Antisemitismus strikt mit den internationalen Menschenrechtsnormen im Einklang steht, und widerrufen Sie alle Richtlinien und Entscheidungen, mit denen die IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus legitimiert und verbreitet wird, aufgrund ihrer mangelnden Einhaltung des Völkerrechts.
 - Überarbeitung der Nationalen Strategie gegen Antisemitismus in tiefergehender Konsultation mit betroffenen Gruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, insbesondere solchen die in den Bereichen Antidiskriminierung und Antirassismus arbeiten. Dieser soll mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sein, um die

historischen und gesellschaftlichen Wurzeln von Diskriminierung anzugehen, und streng auf die Verpflichtungen Österreichs in Bezug auf Antidiskriminierung und Meinungsäußerungsfreiheit abgestimmt sein.

- Ergreifen von Maßnahmen, um rassistische politische Rhetorik durch öffentliche Amtsträger*innen und Abgeordneten, die gegen die Menschenrechtsverpflichtungen Österreichs in Bezug auf Antidiskriminierung verstoßen, zu behandeln und zu verhindern.
- Sicherstellung einer sinnvollen Beteiligung aller betroffenen Gemeinschaften an der Gestaltung, Einrichtung und Umsetzung von Maßnahmen gegen Diskriminierung und Rassismus, einschließlich antimuslimischem und antipalästinensischem Rassismus und Antisemitismus.
- Rücknahme jeglicher Form von unangebrachten Einschränkungen für die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen und Vereinigungen, damit sie in einer sicheren und förderlichen Umgebung tätig sein können. Schutz vor jeglicher Form von Stigmatisierung und Sicherstellung, dass sie diskriminierungsfrei Zugang zu öffentlichen Mitteln erhalten.
- Verzicht auf Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit, einschließlich Slogans, Verwendung von Symbolen oder anderen Formen der Meinungsäußerung zur Unterstützung der Palästinenser*innen, die Österreichs internationalen Menschenrechtsverpflichtungen widersprechen.
- In tiefgehenden Konsultationen mit betroffenen Gruppen und Expert*innen: Verstärken der Bemühungen und Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung für die Gestaltung und Umsetzung von Bildungs- und Sensibilisierungsinstrumenten zur Meinungsäußerungsfreiheit und Hassrede. Dies mit dem Ziel, den Einsatz von Sprache als „Waffe“ offline und online zu verhindern.

Dem Bundesministerium für Justiz:

- Die Aufhebung des Erlasses über den Slogan „From the River to the Sea, Palestine will be free“ und die offizielle Erklärung, dass dieser nichtig ist.
- Die Prüfung jeder Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Einzelfall – unter Wahrung eines fairen Verfahrens und in Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsnormen und -standards. Dabei sind insbesondere die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, des legitimen Zwecks, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Darüber hinaus muss bei der Beurteilung, ob eine Äußerung das Eintreten für Hass darstellt, die zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufstachelt und verboten werden muss, gemäß dem Aktionsplan von Rabat eine höhere Schwelle erreicht werden.

Der Bundesregierung, der Stadt Wien und der Stadt Graz:

- Die Achtung und der Schutz des Rechts, sich für Boykotte, Desinvestitionen und Sanktionen, als legitime Form der politischen Meinungsäußerung, die menschenrechtlich nicht verboten oder kriminalisiert werden sollte, einzusetzen, u.a. durch
 - Das Abstandnehmen von unverbindlichen Entschlüssen, die die Boykott-, Desinvestitions- und Sanktionsbewegung als pauschal antisemitisch betrachten.
 - Die Sicherstellung, dass Befürworter*innen von BDS ihre Ansichten äußern und ihre Kampagnen ohne Belästigung, Gefahr von Strafverfolgung oder Kriminalisierung oder andere Maßnahmen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung verletzen, vorantreiben können.

Der Universität Wien:

- Die unverzügliche Untersuchung und Behandlung aller Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen und Eingriffen in die Meinungsäußerungsfreiheit, einschließlich der in diesem Briefing genannten, um die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen und wirksame Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, wenn nachteilige Auswirkungen festgestellt werden.

AMNESTY INTERNATIONAL IST EINE GLOBALE MENSCHENRECHTSBEWEGUNG. WIR NEHMEN UNGERECHTIGKEIT PERSÖNLICH.

Contact


info@amnesty.org


facebook.com/
AmnestyGlobal


@Amnesty


amnesty.org



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW, UK

Except where otherwise noted, content in this document is licensed under a Creative Commons (attribution, non-commercial, no derivatives, international 4.0) licence (see creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode).

Where material is attributed to a copyright owner other than Amnesty International, this material is not covered by the Creative Commons licence.

For more information, visit the [permissions page](#) on Amnesty International's website.

Index: **EUR 13/0800/2026**

Publication: **März 2026**

Original language: **Englisch**

© Amnesty International 2026