

# Grenzen der Meinungsfreiheit

**Polizeibedienstete dürfen privat an öffentlichen Versammlungen teilnehmen. Wenn die Teilnahme allerdings dazu führt, die dienstliche Unvoreingenommenheit der Beamten zu beeinträchtigen, ist das laut Verwaltungsgerichtshof als Dienstpflichtverletzung zu werten.**

**B**erufung statt Beruf“. Mit diesem Slogan warb vor mehr als zwei Jahrzehnten das Landesgendarmariekommando Vorarlberg um personellen Nachwuchs. Was dem Spruch bis heute innewohnt ist das Faktum, dass der Beruf eines Exekutivbediensteten nicht beim Verlassen der Dienststelle endet und die Allgemeinheit höhere Erwartungen an Polizeibedienstete hat als an Personen in einem Zivilberuf.

Auch der Gesetzgeber hat diese besondere Stellung vor Augen: So sind Polizeibedienstete dazu verpflichtet, sich in ihrer Freizeit unter den engen Kriterien des § 1 Abs 3 der Richtlinienverordnung in den Dienst zu stellen, wenn eine akute Gefahr für die körperliche Unversehrtheit von Menschen oder fremdes Eigentum besteht. Sollte eine solche Indienststellung unzumutbar sein, ist der in der Freizeit befindliche Polizeibedienstete zumindest verpflichtet, die Sicherheitsbehörde von der Gefahr zu verständigen.

Darüber hinaus stellt der Gesetzgeber außerdienstlich „krasses“ Fehlverhalten von Polizeibediensteten nach § 43 Abs 2 BDG unter disziplinar Verantwortlichkeit. Deshalb sind selbst der Meinungsfreiheit von Polizeibediensteten bestimmte Grenzen gesetzt.

Wo diese Grenzen genau verlaufen, war erst jüngst Gegenstand mehrerer unterschiedlicher Entscheidungen, darunter in dem nachstehenden Fall, der die Disziplinarbehörden, den Disziplinaranwalt, das Bundesverwaltungsgericht und zu-



**Die Meinungsfreiheit für Polizisten hat Grenzen: Wegen ihrer privaten Teilnahme an Demonstrationen gegen Corona-Maßnahmen wurden „kritische Polizisten“ disziplinar belangt**

letzt den Verwaltungsgerichtshof (VwGH) beschäftigt haben.

**Covid-Pandemie.** Zwischen 2020 und 2022 musste sich die Welt mit einer noch nie dagewesenen Gesundheitskrise auseinandersetzen. Mit der gesundheitspolizeilichen Bekämpfung der Covid-19-Pandemie ging in Österreich eine Vielzahl von verordnungs- und gesetzgeberischen Tätigkeiten des zuständigen Gesundheitsministers und des Nationalrats einher. Namhafte Einschränkungen des privaten und öffentlichen Lebens, vorwiegend durch eine Reduzierung von zwischenmenschlichen Kontakten, sollten die Folgen der Pandemie abschwächen.

Der Gesetzgeber und der Ordnungsgeber wählten dazu überwiegend den Weg, Zuwiderhandlungen als Verwaltungsübertretungen unter Strafe zu stellen. In den den Verordnungen zu Grunde liegenden Bundesgesetzen

wurde eine Mitwirkungsverpflichtung (z.B. § 28a Abs. 1a Epidemiegesetz 1950) für die Organe der öffentlichen Sicherheitsdienstes (OdöS) vorgesehen: Sie mussten Vorbeugemaßnahmen gegen drohende Verwaltungsübertretungen und Maßnahmen zur Einleitung und Sicherstellung von Verwaltungsstrafverfahren setzen. Es handelte sich um eine unmittelbare Vollziehung dieser Vorschriften durch die OdöS im Umfang der Zwangsbefugnisse des Verwaltungsstrafgesetzes (VStG), insbesondere der (zwangsweisen) Identitätsfeststellung oder der Festnahme bei Verharren in der strafbaren Handlung (§§ 34b, 35 und 39a VStG).

Mit anhaltender Pandemie und den fortlaufenden Einschränkungen im Leben rührte sich allerdings Widerstand in der Bevölkerung, der sich insbesondere in öffentlichen Demonstrationen äußerte. An diesen Demonstrationen nahmen auch Polizeibedienstete teil, die privat

Kritik an „der Regierung“ und den Maßnahmen kundtaten. Während diese private Teilnahme der Polizeibediensteten von Seiten des Dienstgebers nicht als problematisch erachtet wurde, gipfelte solche Demonstrationsteilnahmen im Laufe der Zeit aber vermehrt in jenem nachfolgend beschriebenen Verhalten, das Anlass für Disziplinarverfahren gab.

Im Jahr 2022 trafen einander Polizeibedienstete zunehmend in ihrer Freizeit in Gruppen bei coronakritischen Demonstrationen, wobei sie sich aber gegenüber der Allgemeinheit dadurch als Polizeibedienstete zu erkennen gaben, dass sie einen handtellergroßen Sticker mit der Aufschrift „Kritischer Polizist“ an der Oberkleidung trugen und teilweise auch ein überkopfgroßes Plakat in den Versammlungen hochhielten, auf dem ein Polizeibeamter und eine Krankenschwester von hinten in deren Dienstkleidung aufgedruckt waren. Auf dem Pla-

kat stand: „Es reicht“ und „Wir gemeinsam mit euch, für Grund- und Freiheitsrechte“. Zwar war dem Sticker und dem Plakat nicht direkt zu entnehmen, dass die Demonstrierenden gegen die in Geltung befindlichen Corona-Maßnahmen protestierten, jedoch war diese Zielrichtung, nach objektiven Kriterien beurteilt, jedem „verständigen Beobachter“ klar.

**Disziplinäre Fragen.** Nicht wegen der Demonstrationsteilnahme an sich, sondern wegen des aktiven Hinweises auf die dienstliche Stellung und die Tätigkeit als Polizeibedienstete, die neben dem Gesundheitspersonal das in der Öffentlichkeit wahrnehmbare Gesicht der Pandemiebekämpfung waren, sahen manche Dienstbehörden in dem Verhalten eine Dienstpflichtverletzung, andere hingegen nicht.

Wenn Disziplinaranzeigen vorgelegt wurden, gab es weitere Uneinigkeit. Denn die für das Bundesministerium für Inneres (BMI) zuständigen (jeweils weisungsfreien) Senate der Bundesdisziplinarbehörde entschieden abweichend. Während im Zuständigkeitsbereich des Senates 26 ein Nichteinleitungsbeschluss wegen der eingebrachten Disziplinaranzeige erlassen wurde, der sich auf die Meinungsfreiheit berief, leitete der Senat 29 ein Disziplinarverfahren ein. Beide (unterschiedlichen) Entscheidungen erwachsen mangels Beschwerden durch die Parteien in Rechtskraft. Während also im Senat 26 das Verfahren bei der Bundesdisziplinarbehörde ohne Feststellung einer Dienstpflichtverletzung beendet wurde, führte der Senat 29 in der Folge das Verfahren fort und führte eine mündliche Verhandlung durch.

Die Entscheidung dieses Senates überraschte damit, dass der Disziplinarbeschuldigte wegen des Tragens des Stickers freigesprochen, wegen des Hochhaltens des Plakates hingegen disziplinar zu einer Geldbuße verurteilt wurde. Der Disziplinaranwalt hatte zuvor einen Schuldspruch, der Disziplinarverteidiger hingegen einen Freispruch wegen Meinungsfreiheit beantragt.

**Bundesverwaltungsgericht (BVwG).** Der Disziplinaranwalt und der Disziplinarbeschuldigte wollten die Entscheidung so nicht hinnehmen und gingen beide in Beschwerde vor das BVwG. Dieses traf abermals eine abweichende Entscheidung, und zwar zu Gunsten des Disziplinarbeschuldigten. Das BVwG sprach ihn von den disziplinarischen Vorwürfen im Zusammenhang mit dem Hinweis auf den Dienststand

frei (BVwG vom 08.08.2023, W170 2269197-1/10E und W170 2269375-1/11E), da seine Handlungen von der Meinungsfreiheit gedeckt seien. Das BVwG führte aus, dass beide Handlungen (Sticker und Banner) nicht unterschiedlich beurteilt werden könnten. Darauf aufbauend begründete das BVwG den Freispruch beider Handlungen unter anderem damit, dass der Disziplinarbeschuldigte nicht für die ganze Bundespolizei gesprochen hätte und die Nennung des Berufes in der Öffentlichkeit von der Meinungsfreiheit gedeckt sei. Lediglich für das Nichttragen einer damals vorgeschriebenen FFP2-Maske erfolgte ein Schuldspruch.

**Verwaltungsgerichtshof (VwGH).** Gegen die Freisprüche erhob der Disziplinaranwalt eine ordentliche Revision an den VwGH. Das

Höchstgericht folgte der Argumentation des Disziplinaranwaltes und behob die Entscheidung des BVwG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes. Die im Erkenntnis des Höchstgerichtes enthaltenen Rechtssätze sind dabei als richtungsweisend zu sehen und werden nachfolgend ausgeführt (VwGH vom 25.01.2024, Ro 2023/09/0009-8): Beamten wird durch Art. 7 Abs. 4 B-VG, Art. 13 StGG und Art. 10 Abs. 1 EMRK ein hohes Maß an Meinungsfreiheit gewährt, die auch offen kommuniziert werden darf. Allerdings ist die Meinungsfreiheit kein absolutes Grundrecht, das keinen Beschränkungen unterworfen werden dürfte. Eine solche – von der Judikatur abgesicherte – Einschränkung findet sich in § 43 Abs. 2 BDG, wonach der Beamte in seinem gesamten, somit auch in seinem außerdienstlichen Verhalten darauf Bedacht zu nehmen hat, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt.

Während sachliche Kritik eines Beamten nicht nur zulässig sein soll, sondern sogar als notwendiges Mittel zur Optimierung der Verwaltung gesehen wird, war im gegenständlichen Fall nicht die Kritik an der eigenen (Polizei)-Behörde das Ziel, sondern der Beamte äußerte sich zu einem allgemeinen politischen Thema. An der Demonstration nahm er zwar außerdienstlich und in Zivilkleidung teil, stellte dann aber aus eigenem mit Sticker und Plakat einen Dienstbezug her. Als Polizeibeamter war er überdies für den dienstlichen Vollzug der kritisierten Maßnahmen zuständig.

Schon in früherer Judikatur hatte sich der VwGH zu den Fragen des Hinweises auf eine dienstliche Stellung



**Grenzen der Meinungsfreiheit: Polizeibedienstete haben in ihrem gesamten, somit auch außerdienstlichen Verhalten darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt**

im Zusammenhang mit dem privaten Auftreten durch Beamte befasst und diszipliniäre Verfehlungen erkannt. Ob das Verhalten des Beamten geeignet ist, Bedenken am Ansehen der Beamtenschaft auszulösen, muss nach objektiver Betrachtung beurteilt werden: So war die Verwendung amtlichen Briefpapiers durch einen Oberstleutnant der Gendarmerie in einer Privatangelegenheiten mit der Androhung rechtlicher Schritte (VwGH 01.07.1998, 95/09/0166) oder die Verwendung der dienstlichen Mailadresse mit Hinweis auf die Dienststelle und die darin eingenommene Position (VwGH 22.02.2018, Ra 2017/09/0049) dann eine diszipliniäre Verfehlung, wenn objektiv der Eindruck entstehen konnte, dass der Beamte dem Inhalt des Textes Nachdruck verleihen oder eine besondere, vorteilhafte Behandlung erreichen wollte.

Auch wenn die Auslegung den Disziplinarbehörden zukommt, gibt der VwGH vor, dass von einer typischen Durchschnittsbetrachtung auszugehen und das Vorliegen eines Dienstbezuges anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles vorzunehmen ist. Um eine Dienstpflicht zu verletzen, kommt es nicht auf eine all-

fällige gerichtliche Strafbarkeit der Äußerung an. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob bei objektiver Betrachtung der konkreten Umstände (Sticker, Banner) Zweifel am sachlichen Dienstvollzug entstehen konnten.

**Im konkreten Fall** hat der VwGH aber auch klargestellt, dass ein Beamter – wie jedermann – als Privatperson seine Meinung öffentlich äußern darf und ein Hinweis auf die dienstliche Stellung nicht von vornherein unzulässig ist. Unzulässig ist es allerdings, wenn der Hinweis auf das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis und die Stellung im öffentlichen Dienst der Sache nach „nicht erforderlich war“.

Die Verwendung der verkürzten Aussage „Es reicht!“ auf einem hochgehaltenen Banner und die eindeutig „regierungskritische“ Ausrichtung der Demonstration ließen nach Ansicht des VwGH für die Allgemeinheit objektiv Zweifel daran entstehen, dass der Polizeibeamte die ihm nicht genehmen Bestimmungen in seinem Dienst unvoreingenommen, strikt sachlich und losgelöst von seiner persönlichen Anschauung, vollziehen würde – zumal die kritisierten Maßnahmen von den demokratisch dazu befugten

Organen erlassen wurden. Der VwGH verweist auch auf seine frühere Judikatur, wonach gesetzliche Regelungen und Weisungen verbindlich sind und über deren Zweckmäßigkeit der einzelne Verwaltungsbeamte nicht nach eigenem Gutdünken zu befinden hat. Gerade letztere Aussage ist ein wichtiges Kernelement der Gewaltentrennung: Die Exekutive als Teil der Vollziehung staatlicher Aufgaben ist von der Legislative strikt getrennt und kann sich nicht aussuchen, welche Vorschriften sie vollziehen will. Damit unterstreicht dieses Judikat auch einen vom BMI vorgegebenen Wert, konkret jenen der Loyalität, wonach rechtsstaatliches Handeln unabhängig von den persönlichen oder politischen Überzeugungen erfolgt.

Zusammenfassend hat der VwGH eine Dienstpflichtverletzung des Beamten erkannt und das freisprechende Erkenntnis des BVwG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben. Zwischenzeitlich hat das BVwG Schuldsprüche ausgesprochen und in zwei Fällen Geldbußen von 20 bis 60 Prozent eines Monatsbezuges verhängt.

**Zukunft.** Der VwGH hat mit seinem Erkenntnis die Richtlinien und Grenzen der Meinungsfreiheit der Beamten richtungsweisend präzisiert. Die Teilnahme an (nicht behördlich untersagten) Demonstrationen wird für ein OdöS auch weiterhin zulässig sein. Eine Dienstpflichtverletzung wird allerdings dann vorliegen, wenn das OdöS bei der Teilnahme aktiv einen unsachlichen Bezug zu seiner dienstlichen Stellung herausstreicht und damit seine unvoreingenommene Dienstverrichtung nach objektiven Kriterien beeinträchtigt wird.

Mario Breuss